



Este livro priorizou aspectos teórico-metodológicos relevantes para a compreensão das Migrações Fronteiriças, com ênfase para as fronteiras com os Estados Unidos, para as fronteiras europeias, para as fronteiras intra-regionais latino-americanas e caribenhas e, finalmente, para as fronteiras brasileiras. Possibilitou ampliar horizontes interdisciplinares, com a participação de especialistas de diferentes áreas do conhecimento e instituições acadêmicas.

Este libro priorizó aspectos teórico-metodológicos relevantes para la comprensión de las Migraciones Fronterizas, con énfasis para las fronteras con Estados Unidos, para las fronteras europeas, para las fronteras intra-regionales latinoamericanas y caribeñas y, finalmente, para las fronteras brasileñas. Posibilitó ampliar horizontes interdisciplinarios, con la participación de especialistas de diferentes áreas del conocimiento e instituciones académicas.

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-88258-47-1



9 788588 258471

Migrações
Fronteiriças

Migraciones
Fronterizas



Migrações Fronteiriças

Migraciones Fronterizas

Rosana Baeninger
Alejandro Canales
coordenação/coordinación

João Carlos Jarochinski Silva
Luís Renato Vedovato
Daniel Nagao Menezes
Duval Fernandes
Sidney Silva
Roberta Peres
Clodoaldo Anuniação
Jóice Domeniconi
organização/organización



MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS
Migraciones Fronterizas

2018

ISBN 978-85-88258-47-1

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS
Migraciones Fronterizas

Rosana Baeninger

Alejandro Canales

coordenação/coordinación

João Carlos Jarochinski Silva

Luís Renato Vedovato

Daniel Nagao Menezes

Duval Fernandes

Sidney Silva

Roberta Peres

Clodoaldo Anunciação

Jóice Domeniconi

organização/organización

Universidade Estadual de Campinas
Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO) - UNICAMP
Av. Albert Einstein, 1300 – CEP: 13081-970 – Campinas – SP – Brasil Fone: (19) 35215913
www.nepo.unicamp.br

Reitor

Marcelo Knobel

Coordenadora Geral da Universidade

Teresa Dib Zambon Atvars

Coordenadora de Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisa

Ana Carolina de Moura Delfim Maciel

Coordenador Núcleo de Estudos de População Elza Berquó

Alberto Augusto Eichman Jakob

Realização

Projeto Temático Observatório das Migrações em São Paulo
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Apoio: Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA

Organização e Revisão Geral: Rosana Baeninger e Adriana Fernandes

Comitê de Publicação

Rosana Baeninger - UNICAMP

Alejandro Canales – Universidade e Guadalajara-México

João Carlos Jarochinski Silva - UFRR

Luís Renato Vedovato – UNICAMP

Daniel Nagao Menezes – Universidade Mackenzie

Duval Fernandes - PUCMINAS

Jóice de Oliveira Santos Domeniconi - UNICAMP

Natália Belmonte Demétrio - UNICAMP

Vinícius do Prado Monteiro - UNFPA

Capa

Fronteira San Diego-EUA/México. Foto cedida.

Agradecimento especial: Janaína Cabrino

Ficha Catalográfica. Elaborada pela bibliotecária Adriana Fernandes

Migrações Fronteiriças/Rosana Baeninger; Alejandro Canales (Coordenadores); João Carlos Jarochinski Silva; Luís Renato Vedovato; Daniel Nagao Menezes; Duval Fernandes; Sidney Silva; Roberta Peres; Clodoaldo Anunciação; Joice Domeniconi (Organizadores) – Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. 680 p.

ISBN 978-85-88258-47-1

1. Migração fronteiriça. 2. Fronteira. 3. Migração internacional. I. Baeninger, Rosana. II. Canales, Alejandro. III. Silva, João Carlos Jarochinski. IV. Vedovato, Luís Renato. V. Menezes, Daniel Nagao. V. Fernandes, Duval Magalhães. VI. Silva, Sidney. VII. Peres, Roberta Guimarães. VIII. Anunciação, Clodoaldo. IX. Domeniconi, Joice. X. Título.

CRB 6332

Esta publicação contou também com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). As opiniões expressas nestes trabalhos são de única responsabilidade dos autores e não representam, necessariamente, os pontos de vista do UNFPA.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

PARTE I - MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS MUROS E FRONTEIRAS: ESTADOS UNIDOS E EUROPA

EL MURO FRONTERIZO DE TRUMP Y LA POLÍTICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE *Rodolfo Cruz Piñeiro, Nancy Landa* 15

DO DREAM ACT AO MURO - DIREITOS FUNDAMENTAIS DIANTE DA POLÍTICA PARTIDÁRIA *Luis Renato Vedovato* 30

DO RUIR DO MURO DE BERLIM A UMA EUROPA COM FRONTEIRAS *Pedro Góis* 41

AS AÇÕES EUROPEIAS NO MEDITERRÂNEO NO SENTIDO DA CONSTRUÇÃO DE NOVAS FRONTEIRAS PARA OS MIGRANTES E REFUGIADOS *João Carlos Jarochinski Silva, Jorge Silva Macaísta Malheiros, Daniel Campos de Carvalho* 56

LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y EL CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA *Maria Hylma Alcaraz Salgado* 72

FRONTEX - CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS EXTERNAS DA UNIÃO EUROPEIA EM RELAÇÃO AOS MOVIMENTOS DE REFUGIADOS *Clara Magalhães Martins, Rui Decio Martins* 81

“DESDE QUE FORA DE MINHAS FRONTEIRAS!” CONTROLE MEDITERRÂNEO E EXTERNALIZAÇÃO EUROPEIA DAS DEMANDAS DE REFÚGIO *Rickson Rios Figueira* 93

IL FENOMENO MIGRATORIO IN EUROPA: UNA RIFLESSIONE CRITICA DELLA NORMATIVA ESISTENTE. PROFILI TEORICO-GIURIDICI *Silvia Salardi, Margaret Vetis Zaganelli* 104

FRONTEIRAS BRITÂNICAS: POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E A PRODUÇÃO DE EXPERIÊNCIAS TOPOFÓBICAS *Gustavo Dias* 115

OS REFUGIADOS SÍRIOS NA FRONTEIRA DA JORDÂNIA: O MELTING POT DO ORIENTE MÉDIO *Cícero Krupp da Luz, Estela Cristina Vieira de Siqueira* 131

ENTRE FRONTEIRAS CONTEMPORÂNEAS: INSEGURANÇA E HOSTILIDADE NA CORRENTE MIGRATÓRIA ENTRE ÍNDIA E BANGLADESH *Douglas Luis Binda Filho, Letícia Pereira de Lemos, Margaret Vetis Zaganelli* 140

PARTE II - MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS FRONTEIRAS: AMÉRICA LATINA E CARIBE

SITUACIÓN DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN EL CARIBE

William Mejía Ochoa **151**

MIGRACIÓN Y TRABAJO EN LA FRONTERA CHIAPAS-
GUATEMALA *Alejandro I. Canales* **166**

LA FRONTERA DE MÉXICO CON GUATEMALA Y BELICE. UNA
INSTANTÁNEA DE LA MOVILIDAD SEGÚN REGISTROS
ADMINISTRATIVOS *Martha Luz Rojas Wiesner* **182**

MUJERES CENTROAMERICANAS EN TRÁNSITO IRREGULAR POR
MÉXICO: DINÁMICAS Y EXPERIENCIAS DE VIDA *Maria Eugenia de la O,
Manuela Camus* **202**

REPÚBLICA DO HAITI E REPÚBLICA DOMINICANA - FRONTEIRAS
E TERRITORIALIDADES *Marília Lima Cotinguiba-Pimentel, Geraldo Castro
Cotinguiba* **217**

COSTA RICA Y NICARAGUA - IMPACTOS DE LA MIGRACIÓN
INTERNACIONAL EN LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA *Leandro Reboiras
Finardi* **231**

MIGRACIÓN, TRABAJO Y DESIGUALDAD SOCIAL EN EL NORTE
GRANDE DE CHILE *Alejandro I. Canales* **251**

IMPLICAÇÕES DAS MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS E A
NECESSIDADE DA CRIAÇÃO DE UM ESPAÇO DE DIREITOS E DE
ACOLHIMENTO: PARÂMETROS FORNECIDOS PELO SISTEMA
INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS *Daniela Bucci* **271**

A MIGRAÇÃO AMBIENTAL TRANSFRONTEIRIÇA NA AMÉRICA DO
SUL

Lilian Yamamoto, João Carlos Jarochinski Silva **281**

PARTE III - MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS FRONTEIRA NORTE DO BRASIL

INTRODUÇÃO DO DEBATE DAS FRONTEIRAS NO BRASIL

Daniel Francisco Nagao Menezes **291**

A FRONTEIRA NORTE DO BRASIL: NOTAS DE PESQUISA *Sidney Silva*
300

A MIGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO BRASIL - OS DESAFIOS DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO, VETOS E REGULAMENTO *Rafael Lazzarotto Simioni, Luis Renato Vedovato* **304**

MOBILIDADE HUMANA E MIGRAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS: MEDINDO, RETRATANDO REALIDADES E REVISITANDO CONCEITOS *Alline Pedra Jorge Birol* **314**

CARACTERIZAÇÃO DA MOBILIDADE POPULACIONAL NAS CIDADES GÊMEAS NO FINAL DOS ANOS 2000 *Alberto A. Jakob* **332**

OS FLUXOS IMIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS NO BRASIL NAS REGIÕES DE FRONTEIRAS – LOCAL DE ENTRADA E RESIDÊNCIA DOS MIGRANTES *Filipe Rezende Silva, Cassio Francisco Lima* **341**

MIGRAÇÕES E FRONTEIRA: NOTAS DE PESQUISA *Jóice Demeniconi, Natália Demétrio* **351**

DE CUBA AO BRASIL: ALTERNATIVAS TRANSFRONTEIRIÇAS DE REUNIÃO FAMILIAR *Sandro Martins de Almeida Santos* **359**

HUMANOS, INDÍGENAS E MIGRANTES: ASPECTOS JURÍDICOS DA MIGRAÇÃO DE INDÍGENAS DA VENEZUELA AO BRASIL *Erika M. Yamada; Guilherme Arosa Otero; Manoel Prado Junior; Marcelo Torelly; Sirlene Bendazzoli* **368**

A MUDANÇA DO PERFIL DO IMIGRANTE VENEZUELANO EM RORAIMA E O AUMENTO DA XENOFOBIA *Gustavo da Frota Simões* **386**

A (NECESSÁRIA) PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES VENEZUELANOS PELA JURISDIÇÃO BRASILEIRA *Thiago Oliveira Moreira* **394**

CRISE NA FRONTEIRA VENEZUELA - RORAIMA: DESAFIOS PARA O SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA *Jordan Tomazelli Lemos, Margareth Vetis Zaganelli* **404**

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS DE INDÍGENAS EM ÁREAS DE FRONTEIRAS: APORTES PARA O ESTUDO DO FENÔMENO NO BRASIL *Marden Campos, Denise Helena França Marques* **414**

A NECESSÁRIA CIRCULAÇÃO DE POVOS INDÍGENAS EM TERRITÓRIOS ANCESTRAIS: CRÍTICAS AO VETO A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES *Amanda de Souza Camargo, Carolina Piccolotto Galib, Maria Carolina Gervásio Angelini, Viviane de Arruda Pessoa Oliveira* **427**

FLUXOS MIGRATÓRIOS NA FRONTEIRA E OS DESAFIOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL: INSTRUMENTOS E POLÍTICAS *Maria da Consolação Gomes de Castro, Duval Fernandes, Jonnathan Martins Galvão* **436**

DE RORAIMA À METRÓPOLE PAULISTA: MIGRAÇÃO
TRANSFRONTEIRIÇA E O PERFIL DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA EM SÃO
PAULO *Camila Rodrigues da Silva, Rosana Baeninger* **452**

MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA FRONTEIRA: NOVOS ESPAÇOS
DA MIGRAÇÃO SUL-SUL *Rosana Baeninger* **462**

PARTE IV - MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS BRASIL E MERCOSUL

SEGURANÇA TRANSFRONTEIRIÇA E DIREITOS HUMANOS:
DESAFIOS DAS MIGRAÇÕES NA TRÍPLICE FRONTEIRA DE FOZ DO
IGUAÇU *Gustavo Oliveira Vieira* **475**

IMIGRAÇÕES PENDULARES: UM ESTUDO SOBRE BOLIVIANAS NA
FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA *Marco Aurélio Machado de Oliveira, Milton
Marian, Joanna Amorim de Melo S. Loio* **485**

A RIVER RUNS THROUGH IT *Derek Pardue* **496**

A PRESENÇA BOLIVIANA EM CORUMBÁ – MS: A CONSTRUÇÃO
DE UM ESPAÇO MIGRATÓRIO DE FRONTEIRA *Roberta Peres* **504**

MERCOSUL - CONSTRUINDO UMA FRONTEIRA COMUM, UTOPIA OU
NECESSIDADE? *Daniel Francisco Nagao Menezes* **512**

CIDADANIA MERCOSURIANA - NOVO SUJEITO COLETIVO DE
DIREITO? *Vania Bogado de Souza Di Raimo* **529**

A LEI DE MIGRAÇÃO E OS VETOS PRESIDENCIAIS NO ÂMBITO DA
NATURALIZAÇÃO ORDINÁRIA *Fernanda T. Volpon, Patrick Vasconcelos
da Silva* **543**

PARTE V - MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS TEMAS EMERGENTES

GRU - A MAIOR FRONTEIRA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE O
FLUXO MIGRATÓRIO E OS PEDIDOS DE REFÚGIO NO AEROPORTO
INTERNACIONAL DE GUARULHOS EM COMPARAÇÃO AOS
ÍNDICES NACIONAIS *Victor Antonio Del Vecchio, Vitor Bastos Freitas de
Almeida* **557**

EMERGÊNCIA E DESAFIOS DA FRONTEIRA *Alfredo J. Gonçalves* **571**

TRABALHO E MOBILIDADE HUMANA NA FRONTEIRA
BRASIL/GUIANA *Júlia Maria Corrêa de Almeida, Ana Lúcia de Sousa,* **575**

BLINDAGEM DAS FRONTEIRAS: REFLEXOS JURÍDICOS NA
SOBERANIA DOS ESTADOS E NOS DIREITOS HUMANOS
Clodoaldo Silva da Anunciaçã **585**

RELATOS DE PESQUISA DE CAMPO SOBRE MUDANÇAS EM UMA
REGIÃO DE TRÍPLICE FRONTEIRA – BRASIL-BOLÍVIA-PERU
Marília Lima Pimentel Cotinguiba, Geraldo Castro Cotinguiba **593**

IMIGRAÇÃO CUBANA NO BRASIL: PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO
Natália Belmonte Demétrio **600**

IMIGRAÇÃO VENEZUELANA E O ACOLHIMENTO NA MISSÃO PAZ
José Carlos Pereira, Paolo Parise **616**

O DEVER DE SOLIDARIEDADE PARA COM OS IMIGRANTES
Florisbal de Souza Del’Olmo, Guilherme Massau **625**

IRREGULAR IMMIGRATION IN THE LIGHT OF BRAZIL’S NEW
MIGRATION LAW: THE VETO TO ARTICLE 118 *Emília Lana de Freitas
Castro, Marilda Rosado de Sá Ribeiro* **634**

SAÚDE, MIGRAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS E TRANSTORNOS
MENTAIS: O CASO DAMIÃO XIMENES LOPES E SEUS
DESDOBRAMENTOS APLICÁVEIS À QUESTÃO MIGRATÓRIA
TRANSFRONTEIRIÇA NO BRASIL *Eduardo Biacchi Gomes, Ane Elise
Brandalise Gonçalves* **645**

ESTOICISMO, MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS:
CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-FILOSÓFICAS *Ana Elisa Spaoloni Queiroz
Assis, Luis Renato Vedovato, Mauro Cardoso Simões* **655**

DETERMINAÇÃO DA NACIONALIDADE NO CASO DE SUCESSÃO
DE ESTADOS *Vera Lúcia Viegas Liquidato, Rui Décio Martins* **665**

10CAMINHOS: DESIGN PARTICIPATIVO PARA A PRODUÇÃO DE BEM
VIVER DEBATES CONCEITUAIS PARA UMA HIBRIDIZAÇÃO ENTRE DESIGN
PARTICIPATIVO E ECONOMIA SOLIDÁRIA *Karine Gomes Queiroz* **669**

SOBRES AUTORES **677**

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

INTRODUÇÃO

As migrações fronteiriças assumem, neste século, papel relevante para a compreensão da mobilidade espacial da população. Nos países do Norte global, essas migrações se revestem de tensões e restrições crescentes para a entrada de novos imigrantes. No Sul global, as migrações de fronteiras se reconfiguram com a presença de migrações transnacionais em espaços anteriormente de vizinhanças regionais e também apresentam desafios para sua governança.

A complexidade e heterogeneidade das migrações fronteiriças denotam os desafios teórico-metodológicos para explicações e análises dessas migrações entre muros e fronteiras, que constroem o mosaico das tendências de deslocamentos de população na contemporaneidade.

De fato, as migrações fronteiriças se consolidam no bojo de processo mais amplo das migrações transnacionais, da divisão internacional do trabalho, da mobilidade do capital. Refletem e (re)configuram condicionantes que ocorrem fora das fronteiras nacionais¹, com impactos na conformação da imigração nas fronteiras no âmbito de cada país.

Com estas preocupações, esta coletânea reúne estudos que permitem conhecer as migrações atuais e os processos migratórios fronteiriços em diferentes espaços: em fronteiras com os Estados Unidos, nas fronteiras europeias, nas latino-americanas e, particularmente, nas fronteiras brasileiras.

Para tanto, esta Coletânea está dividida em cinco partes. A primeira parte conta com onze capítulos, com autores do México, Portugal, Itália, Chile, México e Brasil. Aspectos globais e referentes aos Estados Unidos e Europa são analisados no contexto das dinâmicas migratórias fronteiriças.

A segunda parte, com nove capítulos, apresenta as novas migrações fronteiriças para e na América Latina, com autores que

¹Guarnizo et al (2003); Sassen (2010).

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

estudam as fronteiras no Caribe, Guatemala, México, Haiti, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua, Chile e América do Sul.

Na terceira parte do livro, com dezessete capítulos, são aqui retratadas, as migrações na fronteira norte do Brasil, considerando o desafio metodológico, a necessidade do conhecimento empírico e do aprofundamento teórico, a questão indígena na migração de fronteira, os desafios para o acolhimento e as tendências atuais.

A quarta parte, com sete capítulos, enfoca as migrações fronteiriças no Mercosul, com destaque para a tríplice fronteira de Foz de Iguaçu, as fronteiras com a Bolívia e o debate da cidadania regional bem como a Nova Lei de Migração. Finalmente, os temas emergentes, com treze capítulos, estão na quinta parte da publicação, com temas sobre a ‘fronteira’ existente no Aeroporto de Guarulhos, os desafios humanitários na fronteira, as imigrações cubanas, venezuelanas, na Guiana, saúde, solidariedade e direitos dos imigrantes.

A elaboração desta Coletânea reflete, portanto, os esforços analíticos de vários grupos de pesquisa no Brasil, na América Latina e na Europa. Contribui para o avanço do conhecimento acerca dos processos migratórios fronteiriços bem como para revelar a importância das fronteiras na arena global das migrações internacionais neste século.

Rosana Baeninger
Departamento de Demografia - IFCH
Observatório das Migrações em São Paulo
Núcleo de Estudos de População Elza Berquó
UNICAMP

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

PARTE I
MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS
Muros e Fronteiras: Estados Unidos e
Europa



Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

EL MURO FRONTERIZO DE TRUMP Y LA POLÍTICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE

Rodolfo Cruz Piñeiro
Nancy Landa

Desde 1965, la política migratoria de los Estados Unidos ha tenido como eje principal la reunificación familiar, sin embargo en los últimos años, en una era de mayor globalización, este principio migratorio se ha ido diluyendo y la política migratoria estadounidense ha girado a una con mayores restricciones y obstáculos para los migrantes que tratan de ingresar a ese país.

Desde los inicios de la campaña electoral del actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, prometió a sus simpatizadores endurecer la política migratoria. Como candidato Trump anunció y prometió: Detener la migración ilegal de mexicanos, la deportación masiva de migrantes indocumentados; imponer impuestos a las remesas hacia México y, sobre todo, la construcción de un gran Muro en la frontera sur con México. En sus inicios se pensó que eran sólo promesas de campaña y que venían de un candidato que trataba de llegar al electorado que simpatizaba con estas ideas, muchos aseguraron que era sólo una retórica para el manejo de los medios de comunicación. Sin embargo, las amenazas o promesas de Trump se han ido convirtiendo en realidad, presionando a su administración a la implementación de medidas más restrictivas contra los inmigrantes.

En realidad el proceso de control y de mayor seguridad fronteriza por parte de la administración estadounidense viene desde antes de la actual administración. El muro que divide a México y Estados Unidos es un reflejo de las políticas de seguridad fronteriza y de mayor control de los flujos migratorios. La entrada de inmigrantes sin autorización a Estados Unidos ha sido visto como un problema nacional y continúa siendo un tema central para el actual mandatario estadounidense. El control y seguridad fronteriza ha sido de interés político para el congreso estadounidense desde los años setenta (ARGUETA, 2016) y, a su vez, es parte central de la política migratoria de ese país. Probablemente, el evento del ataque terrorista en septiembre del 2001 se convirtió en el “parte aguas” para la seguridad nacional de los Estados Unidos y a partir

de ello se ha justificado la militarización y mayor vigilancia de su frontera sur con Latinoamérica (OLSON, 2016).

Desde los años noventa, el control y seguridad migratorio en la frontera de Estados Unidos con México ha sido parte de la estrategia del programa de “prevención mediante disuasión” (ARGUETA, 2016; SLACK et al., 2016) en la cual se concentran los recursos humanos, financieros y tecnológicos para dificultar el paso de los migrantes. Los flujos de inmigrantes irregulares de México hacia el territorio estadounidense han decrecido de manera sustancial en los últimos 11 años. Son varias las razones que pueden ayudarnos a explicar esta disminución de la inmigración irregular: a) la fuerte crisis económica-financiera experimentada en los Estados Unidos a partir del 2007, incrementando drásticamente el desempleo entre la población inmigrante; hasta la fecha no se ha podido recuperar el nivel del empleo a los niveles que se mostraban antes de esa crisis; b) el incremento de una mayor vigilancia, control y seguridad en la frontera sur, con una fuerte inversión en tecnología y el empleo de un mayor número de agentes fronterizos; c) la proliferación de un mayor número de leyes estatales de naturaleza anti-inmigrante (como la SB1070 de Arizona, entre otras); y d) el incremento de las operaciones de deportación de los migrantes irregulares por el gobierno estadounidense.

No obstante, la promesa de frenar por completo la inmigración indocumentada o irregular, particularmente la proveniente de México, con un muro “impenetrable” (NIXON; QIU, 2018) sigue siendo parte central de la política migratoria con elementos racistas y anti-inmigrante del presidente Trump.

El discurso de la administración Trump de una mayor seguridad fronteriza, aunque pareciera contraponerse con la postura de administraciones previas, observándola desde una perspectiva histórica, observamos que sus acciones e iniciativas de una política con mayores restricciones no son aisladas. De hecho, es parte de una tendencia de mayor control y seguridad fronteriza que se ha ido desarrollando en las últimas décadas. Sin embargo, la insistencia de la construcción de un nuevo muro “que México va a pagar” (NIXON; QIU, 2018), acompañado con acciones ejecutivas en materia migratoria se destacan por estar enmarcadas dentro de una retórica política racista y antagónica contra los inmigrantes. Contextualizando las declaraciones públicas, acciones legislativas y ejecutivas en seguridad fronteriza desde una mirada más amplia, podemos identificar si en la actualidad hay una reconfiguración de dichas políticas o si comparten elementos con los mecanismos de control migratorio que vienen gestándose desde hace varios años atrás y

siguen igual de fuertes como las barreras que se interponen entre México y Estados Unidos.

Contexto histórico del muro México-Estados Unidos

La frontera México-Estados Unidos fue trazada y formalizada en el Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, al final de la guerra entre estos países vecinos. Las restricciones migratorias han oscilado entre etapas en que la migración irregular era tolerada y donde la migración legal se limitaba para personas provenientes de ciertos países. El sistema de cuotas de inmigración por nacionalidad surge a partir de la Ley de Inmigración de 1924 (ARGUETA, 2016), que posteriormente se modifica con otros programas y legislaciones que permiten la migración de poblaciones que son de interés económico de los Estados Unidos. Por ejemplo, el Programa Bracero fue iniciado en 1942 para atender la escasez laboral después de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de que surgen actos legislativos como la Ley de Inmigración de 1965 que facilita la reunificación familiar y la migración de mano de obra altamente calificada, se vuelve a imponer límites y restricciones a inmigrantes provenientes del hemisferio occidental.

Durante la administración del presidente Ronald Reagan, en 1986, se aprobó la Ley de Control y Reforma de la Inmigración (*IRCA* por sus siglas en inglés), la cual otorgó amnistía a millones de migrantes económicos, en su mayoría provenientes de Latinoamérica, pero simultáneamente contribuyó a la militarización de la frontera. Esta legislación autorizó un incremento de 50 por ciento en el presupuesto para la aplicación de leyes migratorias por el Servicio de Inmigración y Naturalización (MASSEY; DURAND; PREN, 2016). El incremento presupuestal para la seguridad fronteriza continuó en las siguientes dos décadas, incrementándose de mil millones a 480 mil millones entre los años fiscales 1985 al 2002, con la mayor parte de los recursos destinados a la seguridad de la frontera, particularmente la Patrulla Fronteriza (DIXON; GELATT, 2005). De igual manera, los gastos para la detención de migrantes y procedimientos de expulsión se incrementaron drásticamente en ese periodo, en más de 750 por ciento (DIXON; GELATT, 2005).

El muro y su construcción para contener los flujos migratorios son relativamente nuevos. En las últimas décadas, las zonas fronterizas han pasado de ser campos abiertos a convertirse en áreas de vigilancia por oficiales de la Patrulla Fronteriza y equipo tecnológico (ABOR ATIVE DOSSI, 2016). La sección más antigua del muro se encuentra en San Diego, California, y su edificación se realizó en 1962 (GUERRERO; CASTAÑEDA, 2017). Antes de 1990, el muro no representaba una

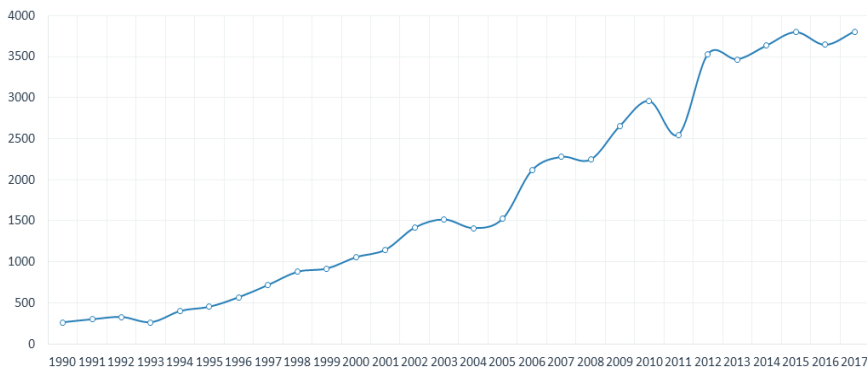
Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

barrera física significativa entre ambos países, con tan sólo 6.8 kilómetros construidos de una frontera territorial que mide aproximadamente 3,218 kilómetros (COREY; BECKER, 2017). Si bien la construcción del muro ha sido parcial y se ha hecho por etapas, noventa por ciento fue construido en los últimos 12 años bajo la administración de los expresidentes George W. Bush y Barack Obama (GUERRERO; CASTAÑEDA, 2017). La manifestación física de las restricciones migratorias en un muro surge a partir de la aprobación de proyectos de ley que incrementaron el financiamiento para infraestructura y personal fronterizo.

GRÁFICA 1

Presupuesto aprobado para la Patrulla Fronteriza

Miles de dólares



Fuente: U.S. Border Patrol, Budget History 1999–2017

autorizando un incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza. La Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (*IIRIRA*) de 1996, aprobada en la administración del presidente Bill Clinton, habilitó la expansión del presupuesto de la Patrulla Fronteriza, así como las inversiones más grandes de militarización a lo largo de la frontera (ABOR ATIVE DOSSI, 2016). Esta ley autorizó la obtención de equipo militar además de incrementar el personal para que la agencia llegara a obtener un total de diez mil agentes (MASSEY et al., 2016). Estas medidas se enfocaron en el control fronterizo y la aplicación de leyes de contratación laboral de migrantes además de restricciones en criterios de elegibilidad para el ingreso a EE.UU (COHN, 2015).

Bajo la administración de Bush se aprobó la Ley de Identificación Verdadera (*Real ID Act*) del 2005 que autorizó al Departamento de Seguridad Interna (*DHS* por sus siglas en inglés)² a usar cualquier medio para asegurar sus fronteras. En conjunto con la Ley de Muro Seguro (*Secure Fence Act*) del 2006, se prioriza impedir la entrada de migrantes irregulares y de terroristas con la construcción de 1,127 kilómetros adicionales al muro existente e invalidando leyes ambientales y de propiedad existentes diseñadas para proteger a comunidades fronterizas de imposiciones del gobierno federal sin proceso debido (GARRETT, 2010).

Las medidas de control fronterizo desde los 1990s marcó la frontera como una zona controlada por el aparato de vigilancia federal más extenso y caro en la historia de Estados Unidos. También forman parte de una trayectoria de décadas de control migratorio, reflejándose en un muro militarizado y una legislación que no solo ha restringido la migración irregular sino también ha cerrado las rutas de migración legal, principalmente provenientes de la frontera de México con EE. UU.

Las medidas que habilitan este entorno de restricción se arraigan dentro de los discursos políticos que han usado a los migrantes como “chivos expiatorios” para justificarlas, particularmente en tiempos de fuerte recesión económica, como se vio en la crisis de los años setenta, la burbuja *dot-com*³ a finales de los 1990s y la recesión financiera del 2008 en los cuales se observan deportaciones masivas (ABOR ATIVE DOSSI, 2016). Por otro lado, en los últimos ciclos electorales, se nota una divergencia entre el discurso del partido Demócrata y el Republicano. Este último ha tomado un posicionamiento abiertamente hostil y anti-inmigrante. No obstante, las acciones que han tomado ambos partidos con el impulso y aprobación de leyes de control migratorio y apropiaciones presupuestales para su implementación que, a su vez, han desarrollado un sistema que ha facilitado la detención, deportación y criminalización de migrantes para administraciones como la de Donald Trump.

Más allá del Muro: Trump y la agenda anti-inmigrante

La construcción del muro entre Estados Unidos y México ha surgido como un tema políticamente controversial y de importancia en las

² El Servicio de Inmigración y Naturalización (INS por sus siglas en inglés) era una agencia adscrita Departamento de Justicia. Antes del 2003, administraba los procedimientos de inmigración y naturalización. INS fue eliminada y sus funciones fueron divididas en tres entidades, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (*US Citizenship and Immigration Services, USCIS*), ICE y la Patrulla Fronteriza.

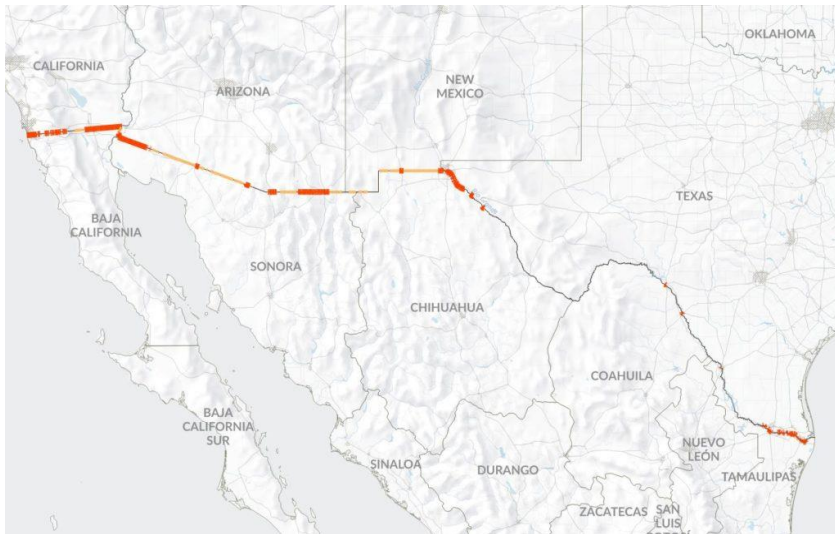
³ También conocida como la burbuja del Internet, se refiere al periodo del 1995 al 2000 en el cual inversionistas sobre especularon las ganancias de compañías en línea lo que infló las acciones del sector y resultó en una recesión económica.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

campanhas presidenciais. Incluso los candidatos demócratas Hillary Clinton y Barack Obama lo llegaron a debatir durante la campaña presidencial del 2008. Habían hecho declaraciones contra el muro que había sido impulsado por el Secretario Michael Chertoff de la administración de George W. Bush, a pesar de que ambos habían votado a favor del Ley de Muro Seguro (*Secure Fence Act*) del 2006 (GARRETT, 2010). Aun con la victoria del demócrata Obama, la construcción del muro siguió su curso. En el 2011, Obama declaró que la construcción del muro “ya estaba completa”, la cual en su momento incluía 481 kilómetros de barda para impedir el paso vehicular y 563 kilómetros en zona peatonales para cumplir con el mandato del 2006 (FARLEY, 2011).

Para cuando Donald Trump asume su cargo como mandatario, el muro abarca 1,127 kilómetros a lo largo de la frontera, es decir 35 por ciento de la zona fronteriza (COREY; BECKER, 2017). Las regiones sin muro, sin barreras físicas, estaban en áreas con barreras impuestas por la naturaleza, incluyendo ríos y montañas, por lo que administraciones previas determinaron que era innecesario construir más kilómetros de muro.

FIGURA 1 – Zona fronteriza con muro entre Estados Unidos y México



Representa 1,127 kilómetros a lo largo de la frontera México-EE. UU. con barda para obstruir el paso de vehículos (anaranjado sólido) y el peatonal (anaranjado claro). Fuente: Reveal Research, U.S. Customs and Border Protection, OpenStreetMap

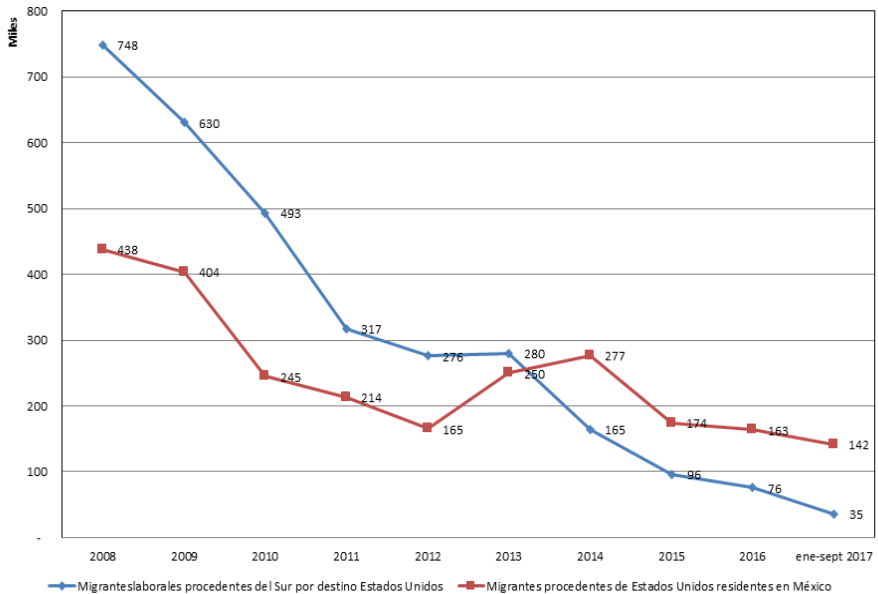
Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Sin embargo, bajo la presidencia de Obama, el partido Republicano continuaba insistiendo en sellar la frontera por completo y en una política anti-inmigrante pese a que el flujo migratorio entre México y Estados Unidos estaba disminuyendo (véase gráfica de flujos de migrantes mexicanos). En determinado momento, el número de mexicanos saliendo de Estados Unidos llegó a superar al de ingreso (PASSEL; COHN; GONZALEZ-BARRERA, 2012).

La disminución de la migración mexicana ha sido significativa. La *Current Population Survey* registró, durante el quinquenio del 2000-2005, un total del flujo anual de mexicanos entre 426 y 526 mil inmigrante. Por su parte, la Encuesta sobre la Frontera Norte (EMIF) mostró un saldo en el flujo de meigrantes hacia los Estados Unidos de alrededor de 310 mil en el 2008, y para el 2017, ese mismo flujo se redujo considerablemente hasta llegar a ser negativo de alrededor de -107 mil migrantes, es decir, ahora existe. Más bien, un flujo de retorno de los mexicanos (véase Gráfica 2).

GRÁFICA 2

FLUJO DE MIGRANTES MEXICANOS HACIA Y DESDE LOS ESTADOS UNIDOS, 2008-2017.



Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF NORTE), 2008-2017.

migrantes sin precedentes por lo cual se ganó la etiqueta de “Deportador en jefe” (Deporter-In-Chief), pero aun con ello, para ciertas facciones más conservadoras del partido Republicano no fue suficiente. Por otro lado, Obama, al acudir a sus facultades discrecionales que le confería la ley, estableció algunas prioridades en la aplicación de las leyes migratorias a favor de los migrantes (ROSENBLUM et al., 2014)⁴ y ello alimentaba los reclamos de los republicanos conservadores que se oponían fuertemente a beneficiar a la población migrante.

Al acercarse la segunda campaña electoral de Obama, se realizaron cambios de estrategias y enfoques del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (*ICE* por sus siglas en inglés) en la detención y deportación de personas migrantes. En el 2011, se delinearon nuevas prioridades alentando la remoción de aquellas personas con antecedentes criminales⁵. También se emitió una guía con criterios que los oficiales de *ICE* pudieran utilizar para ejercer esta facultad, (ROSENBLUM et al., 2014). Otra iniciativa que impulsó Obama, fue el programa de Acción Diferida (*DACA*, por sus siglas en inglés) que implementó en el 2012. *DACA* protege de la deportación a los jóvenes indocumentados que cumplen con ciertos criterios⁶ y les permite tramitar un permiso de trabajo con vigencia de dos años.

A partir de estas acciones surgieron acusaciones de que Obama se excedía en su autoridad en temas que solo se podían resolver a través de la legislación, y que ello iba en contra de la voluntad de los ciudadanos y dejaba un “legado de ilegalidad” (BRADNER; ROSCHE, 2014). De igual manera, los gastos elevados de seguridad fronteriza bajo la administración de Obama no serían suficiente para aquellos que no toleraban ningún nivel de migración irregular (WALDINGER, 2018). Este era el contexto en la política migratoria estadounidense cuando dio inicio la candidatura de Donald Trump. Su campaña efectivamente detonó las preocupaciones fundamentadas en la vinculación de la inmigración con la criminalidad, permitiéndole expandir su base de apoyo y movilizándolo al electorado (WALDINGER, 2018). La construcción del muro Trump se convirtió en un sello de su campaña, agregándose a la agenda del partido republicano (CHENEY, 2016) y tomando un papel esencial de la política de su administración – “América primero”.

⁴ Las facultades discrecionales (*prosecutorial discretion*) se refiere a la entidad con la autoridad de decidir en la medida que una ley se aplica en contra de una persona.

⁵ Véase memorándum del director de ICE dirigido a los empleados de la entidad “*Civil Immigration Enforcement: Priorities for the Apprehension, Detention, and Removal of Aliens*” (2 de marzo 2011). Disponible en: <www.ice.gov/doclib/foia/prosecutorial-discretion/civil-imm-enforcement-priorities_app-detn-reml-aliens.pdf>.

⁶ La Acción Diferida delinea los siguientes criterios de elegibilidad: 1) tener 31 años o menos al 15 de junio de 2012; 2) haber llegado a Estados Unidos antes de los 16 años; y 3) tener una residencia continua por al menos 5 años a partir del 15 de junio de 2007.

Reflexiones finales

A más de uno año bajo la administración de Trump, es claro que su discurso antinmigrante, el cual se especulaba sólo era para complacer a su base electoral, se ha concretado en cambios significativos en la política de inmigración estadounidense. Aunque las divisiones bipartidistas han paralizado al Congreso y que ha resultado ineficaz en legislar, el mandatario ha recurrido al uso de acciones ejecutivas para incrementar refuerzos militares en la frontera, imponer restricciones de ingreso para personas provenientes de países musulmanes y renovar el uso de discrecionalidad en procesos de deportación, entre otras, revirtiendo políticas de su predecesor (ESPÍN STERN, 2017).

Para alguien que se presentó a su base como el experto en la negociación, Trump ha creado un caos político a nivel nacional e internacional (MILLER; SOKOLSKY, 2017) y no ha llegado a concretar ninguna acción legislativa en los temas centrales de su agenda, como legislación de cobertura médica (STEVENSON, 2017) o el mismo muro, para el cual no ha obtenido el financiamiento del Congreso, controlado por su propio partido (GOLSHAN, 2018). En su propuesta presupuestal federal para el año fiscal 2019, la administración de Trump estima un costo de 18 mil millones para su “nuevo muro”, del cual solicita 1.6 mil millones para construir 120 kilómetros de barda en el sur del estado de Texas y la contratación de 750 oficiales adicionales para incrementar el personal de la Patrulla fronteriza (OMB, 2018). En marzo del 2018, el Congreso aprobó un gasto público de 1.6 mil millones para el muro pero este recurso fue destinado a reparaciones de secciones existentes del muro (DAWSEY; DEBONIS, 2018).

El Congreso no ha autorizado presupuesto para la construcción del muro en zonas donde no hay una barda actualmente. Sin embargo, esto no ha frenado a que el mandatario siga insistiendo en financiarlo⁷ justificándolo como la solución principal para frenar el tráfico de drogas y la presencia de miembros de pandillas como MS 13 (OMB, 2018), aun cuando carece de evidencia de que un muro produzca estos resultados (MASSEY et al., 2016). De aquí surge la importancia de demostrar a su base algún tipo de progreso sobre el muro por lo que surge su enfoque en el desarrollo de prototipos en San Diego, California que fueron financiados con fondos existente de DHS (OLORUNNIPA, 2017). En el

⁷ En marzo del 2018 se reportó que Donald Trump continuó procesos de diálogo con el Departamento de Defensa, para llegar a un acuerdo de incluir en el presupuesto militar la construcción del muro. Pero dentro de esta ruta, su administración podría enfrentarse a batallas jurídicas por restricciones constitucionales que impiden usos de fondos y gastos fuera de lo aprobado (Golshan, 2018).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

2017 la administración Trump ordenó diseñar unos prototipos para seleccionar cual sería el nuevo muro que dividiría la frontera . En este año, Donald Trump visitó San Diego, California, con el objetivo de supervisar el diseño de estos muros. En las siguientes fotos es posible observar algunos de estos diseños de nuevo muro.



Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas



Pero de la misma manera, su administración ha demostrado que le importa poco la evidencia e información verídica y prefiere el diseño de políticas migratorias en términos ideológicos que los ha impulsado efectivamente en su eslogan “*Making America Great Again*” (Hagamos a EE.UU. grande otra vez).

La construcción del nuevo muro no es el aspecto más preocupante de la política migratoria de Trump, sin embargo es el tema que más atención mediática ha recibido a lo largo de su candidatura y administración. De hecho, su construcción e insistencia de que México pague el muro ha incitado a respuestas políticas cada vez más fuertes por parte del gobierno mexicano (SRE, 2017). Mientras se debaten los detalles de quién lo va a pagar y cómo se va a financiar, se han emitido acciones ejecutivas para revertir las protecciones que se han establecido para ciertas categorías de migrantes. Éstas incluyen a los jóvenes *Dreamers* amparados por *DACA* y personas provenientes de América Central y Haití con estatus de protección temporal (*TPS* por sus siglas en inglés) (OPPENHEIMER, 2018). Estos migrantes que se encuentran en un limbo legal están expuestos a un entorno mucho más hostil, así como aquellos que se encuentran solicitando asilo en EE. UU. Asimismo, las acciones ejecutivas y los compromisos a reformar las políticas migratorias en la administración Trump incluyen restricciones a la migración legal con criterios de admisión que se consideran extremos, diseñados para hacer disminuir el nivel de flujo migratorio hacia EE. UU. e incrementar el número de las deportaciones (PIERCE; SELEE, 2017).

La agenda anti-inmigrante de Donald Trump ha enfrentado retos legales con las cortes estadounidenses que han suspendido algunas de sus acciones administrativas, incluyendo la cancelación de *DACA* y prohibición de entrada de inmigrantes provenientes de países predominantemente musulmanes (BUNCOMBE, 2018). Pero todo apunta a que la administración de Trump seguirá instando sus medidas mediante sus poderes ejecutivos y apelando hasta la corte suprema. De tal manera, está justificando el uso del poder ejecutivo que su mismo partido republicano criticó cuando éste fue ejercido por la administración de Obama para la protección de los migrantes. El debate sobre hasta qué punto un mandatario puede imponer sus prioridades ante un congreso continua; a su vez, el congreso estadounidense se encuentra estancado en una polarización bipartidista. El sistema judicial tendrá que enfrentar y resolver este dilema legal ahora bajo el liderazgo de un mandatario que seguirá manteniéndose firme en su postura anti-migrante. Por su parte Trump continuará acudiendo al ejercicio de su poder ejecutivo para implementar cambios en procedimientos migratorios que harán la vida

más difícil para los migrantes. Algunos de estos cambios de procedimiento incluyen:

1) la colaboración y coordinación con entidades locales para la detención de extranjeros deportables,

2) la limitación de la protección a la deportación de personas que no habían sido prioridad para operativos de ICE y

3) ampliar los recursos de las cortes de inmigración para que cierren casos administrativos y se expedita la expulsión de quienes tienen resoluciones pendientes (PIERCE; SELEE, 2017).

El muro fronterizo de Trump aún sigue sin materializarse, pero esto no significa que no esté construyendo un “muro invisible” que pueda ser más efectivo que el físico (HOLPUCH, 2017). Sus predecesores ya han establecido mecanismos que permiten la aplicación de la ley de inmigración para detener y deportar a migrantes en masa y ahora están a la disposición de una administración que tiene la intención de darle un uso amplio. Si bien el nivel de deportaciones no ha llegado al máximo registrado bajo Obama, el número de personas arrestadas por ICE se incrementó en un 30 por ciento durante los años fiscales 2016 y 2017 (VALVERDE, 2017).

Observamos que la larga historia de controles migratorios, ya sean desde la seguridad fronteriza o políticas que limitan la migración y permanencia de inmigrantes, ha sido el marco legal migratorio estadounidense. Lo que cambia es el grado en que son implementadas estas medidas de control y contra qué grupo de inmigrantes se priorizan las restricciones. Todo apunta a que Trump, al final de su mandato, se destacará por su posicionamiento hostil hacia los migrantes más vulnerables. Esta política migratoria viene generando por años gradualmente una crisis humanitaria en EE. UU. y que ahora es muy difícil de ignorar con una administración que ha da prioridad al uso de los elementos más severos de tal política.

Referencias

ABOR ATIVE DOSSI, C. E. The social and economic costs of Trump’s Wall. **Voices of México**, n. 102, p. 24–28, 2016. Disponible en: <<http://www.revistascisan.unam.mx/Voices/pdfs/10207.pdf>>.

ARGUETA, C. N. **Border security: immigration enforcement between ports of entry**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2016. Disponible en: <<http://fedweb.com/wp-content/uploads/2017/08/CRS-Border-Security-Immigration-Enforcement-Between-Ports-of-Entry.pdf>>.

BRADNER, E.; ROSCHE, J. Republicans hammer legal case against Obama on immigration. **CNN Politics**, 2014. Disponible en: <<https://edition.cnn.com/2014/11/20/politics/republican-response-obama-immigration-speech/index.html>>.

BUNCOMBE, A. Trump’s controversial travel ban “likely to be upheld” by US

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- Supreme Court. **Independent**, 2018. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/donald-trump-travel-ban-us-supreme-court-decision-a8322381.html>>.
- CHENEY, K. GOP panel approves platform with Trump tinge, renewed social conservatism. **Politico**, 2016. Disponível em: <<https://www.politico.com/story/2016/07/donald-trump-republican-platform-225447>>.
- COHN, D. **How U.S. immigration laws and rules have changed through history**. Washington, DC: Pew Research Center, 2015. Disponível em: <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/09/30/how-u-s-immigration-laws-and-rules-have-changed-through-history/>>. Access em: 04 mayo 2018.
- COREY, M.; BECKER, A. **The wall: building a continuous US-Mexico barrier would be a tall order**. Emeryville, CA: Reveal, 2017. Disponível em: <<https://www.revealnews.org/article/the-wall-building-a-continuous-u-s-mexico-barrier-would-be-a-tall-order/>>. Access em: 07 mayo 2018.
- DAWSEY, J.; DEBONIS, M. Trump privately presses for military to pay for border wall. **Washington Post**, 2018. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/trump-privately-presses-for-military-to-pay-for-border-wall/2018/03/27/d79907a2-31c9-11e8-9759-56e51591e250_story.html?noredirect=on&utm_term=.0ebcf32c0f51>.
- DIXON, D.; GELATT, J. Immigration enforcement spending since IRCA. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2005. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/FactSheet_Spending.pdf>.
- ESPÍN STERN, E. The changing immigration laws under the Trump administration: a new era for U.S. immigration. **Lexis Nexis**, 2017. Disponível em: <<https://www.lexisnexis.com/lexis-practice-advisor/the-journal/b/lpa/archive/2017/12/19/the-changing-immigration-laws-under-the-trump-administration-a-new-era-for-u-s-immigration.aspx>>.
- FARLEY, R. Obama says the border fence is “now basically complete”. **PolitiFact**, 2011. Disponível em: <<http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2011/may/16/barack-obama/obama-says-border-fence-now-basically-complete/>>.
- GARRETT, T. M. The border fence, immigration policy, and the Obama administration. **Administrative Theory & Praxis**, v. 32, n. 1, p. 129-133, 2010. Disponível em: <<http://doi.org/10.2753/ATP1084-1806320109>>.
- GOLSHAN, T. No, Donald Trump can’t just use Pentagon money for his border wall. **Vox**, 2018. Disponível em: <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/3/30/17177544/donald-trump-pentagon-military-fund-border-wall>>. Access em: 11 mayo 2018.
- GUERRERO, J.; CASTAÑEDA, L. America’s wall: the decades-long struggle to secure the U.S.-Mexico Border. **KQED News**, 2017. Disponível em: <<https://www.kqed.org/news/11630641/americas-wall-the-decades-long-struggle-to-secure-the-u-s-mexico-border>>.
- HOLPUCH, A. The invisible wall: how Trump is slowing immigration without laying a brick. **The Guardian**, 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/dec/23/donald-trump-mexico-border-wall-invisible-immigration>>.
- MASSEY, D. S.; DURAND, J.; PREN, K. A. Why border enforcement backfired. **AJS**, v. 121, n. 5, p. 1557–1600, 2016. Disponível em:

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/684200>>.
- MILLER, D.; SOKOLSKY, R. Trump is a bad negotiator. **PoliticoMagazine**, 2017. Disponible en: <<https://www.politico.com/magazine/story/2017/07/26/trump-is-a-bad-negotiator-215419>>. Access en: 13 mayo 2018.
- NIXON, R.; QIU, L. Trump's evolving words on the wall. **New York Times**, 2018. Disponible en: <<https://www.nytimes.com/2018/01/18/us/politics/trump-border-wall-immigration.html>>.
- OLORUNNIPA, T. What ever happened to Donald Trump's wall? it's in pieces, in the desert. **Bloomberg Politics**, 2017. Disponible en: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-26/trump-s-border-wall-one-year-into-term-is-no-more-than-prototype>>.
- OLSON, E. Seguridad humana y las fronteras sur de Estados Unidos, México y Guatemala. In: CARLOS, H. Z. (Coord.). **El sistema migratório mesoamericano**. Mexico: El Colegio de la Frontera; CIDE, 2016.
- OMB. **Budget of the U.S. Government 2019**. Washington, DC, 2018. Disponible en: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2019-BUD/pdf/BUDGET-2019-BUD.pdf>>.
- OPPENHEIMER, A. Trump's deportation of TPS immigrants from Central America and Haiti will backfire. **Miami Herald**, 2018. Disponible en: <http://amp.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article210815264.html?__twitter_impression=true>.
- PASSEL, J.; COHN, V.; GONZALEZ-BARRERA, A. **Net migration from Mexico falls to zero—and perhaps less**. Washington, DC: Pew Research Center, 2012. Disponible en: <www.pewhispanic.org>.
- PIERCE, S.; SELEE, A. **Immigration under Trump: a review of policy shifts in the year since the election**. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2017.
- ROSENBLUM, M. R. et al. The deportation dilemma reconciling tough and humane enforcement. Washington, DC: **Migration Policy Institute**, 2014. Disponible en: <<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/RemovalsOverview-WEBFINAL.pdf>>.
- SLACK, J. et al. The geography of border militarization: violence, death and health in Mexico and the United States. **Journal of Latin American Geography**, v. 15, n. 1, p. 7–32, 2016. Disponible en: <<http://doi.org/10.1353/lag.2016.0009>>.
- SRE. México reitera su posición sobre la relación bilateral con los Estados Unidos de América. **gob.mx**, 2017. Disponible en: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-reitera-su-posicion-sobre-la-relacion-bilateral-con-los-estados-unidos-de-america?state=published>>. Access en: 11 mayo 2018.
- STEVENSON, S. Donald Trump is a terrible negotiator. **SLATE**, 2017. Disponible en: <http://www.slate.com/articles/news_and_politics/politics/2017/04/donald_trump_is_a_terrible_negotiator.html>. Access en: 13 mayo 2018.
- VALVERDE, M. Have deportations increased under Donald Trump? Here's what the data shows. **Politi**, 2017. Disponible en: <<http://www.politifact.com/truth-o-meter/article/2017/dec/19/have-deportations-increased-under-donald-trump-her/>>.
- WALDINGER, R. Immigration and the election of Donald Trump: why the sociology of migration left us unprepared...and why we shouldn't have been surprised. **Ethnic and Racial Studies**, v. 41, n. 8, p. 1411-1426, 2018. <http://doi.org/10.1080/01419870.2018.1442014>

**DO *DREAM ACT* AO MURO
DIREITOS FUNDAMENTAIS DIANTE DA
POLÍTICA PARTIDÁRIA**

Luis Renato Vedovato

Nos Estados Unidos da América (EUA), a migração há muito está em pauta no campo legislativo, com o chamado *DREAM Act*, apresentado ao parlamento em 2001 pela primeira vez. No entanto, nos últimos anos, ganhou espaço no debate político partidário, sendo um dos temas relevantes da campanha eleitoral presidencial de 2016.

O *DREAM Act* (sigla em inglês para Lei de Desenvolvimento, Apoio e Educação para Menores Estrangeiros) visava amparar os migrantes que chegaram aos EUA muito novos, dando-lhes condições de continuar no país com o qual possuem vínculos claros, permitindo que continuassem no país, mesmo não sendo nacionais, reconhecendo assim que construíram laços com o país desde a tenra idade. Apesar de muito esforço, o texto não foi aprovado e vinha sendo reapresentado constantemente ao Congresso.

No entanto, em 2016, o cenário de restrição à migração levou a construção de um muro entre EUA e México para o debate eleitoral, o que indica uma significativa piora para aqueles que lutam por direitos dos migrantes. De fato, o tema da construção do muro foi uma das bandeiras do candidato vencedor, Donald Trump.

O cerco à migração, que se inicia no norte e permite que países como o Brasil entrem no cenário internacional migratório, a partir dos anos 2000, é aprofundado nos últimos anos, tendo como pano de fundo tensões políticas e econômicas em vários pontos do planeta. Isso tudo acontece no momento em que pessoas se dirigem à fronteira entre México e EUA a partir de vários países da América Central em busca de proteção (na forma de pedido de refúgio para muitos deles) contra várias violações que os ameaçam em seus países de origem.

O direito de ingresso do migrante, parcialmente reconhecido pela Nova Lei de Migração Brasileira (art. 45 da Lei 13.445/17), colocando o Brasil como adotante da teoria do controle das decisões estatais no

ingresso do estrangeiro⁸: mostra-se distante de ser aceito nos EUA, que se distancia da teoria dos vasos comunicantes (VEDOVATO, 2016), que busca equilibrar diferenças econômicas (e de outros campos) pela livre circulação de pessoas, pois poderia permitir debates sobre desequilíbrios fiscais e de investimentos entre os vários países do mundo.

A fronteira entre México e EUA, portanto, continua a ser um ponto de tensão e tende a assim continuar por muito tempo. O presente trabalho busca retratar o *DREAM Act* e suas consequências, se tivesse sido aprovado, em comparação com o fechamento de fronteiras que se aprofunda no pós eleições de 2016.

O *DREAM Act*

A primeira versão do que se tornou o *DREAM Act* (na sigla em inglês para *Development, Relief, and Education for Alien Minors Act* - que pode ser traduzido como Lei de Desenvolvimento, Apoio e Educação para Menores Estrangeiros) foi apresentada ao Congresso dos EUA, em 2001, e muitos observadores pensaram que ela seria facilmente aprovada e transformada em lei, porém, não foi isso que aconteceu. O fato é que houve várias notícias sobre estudantes universitários bem-sucedidos cujos pais os trouxeram para os Estados Unidos quando crianças, que ou entraram sem inspeção ou entraram legalmente e depois violaram o visto ou fizeram uma das muitas coisas que podem tornar uma família indocumentada. Essas crianças puderam permanecer na escola em virtude do caso Plyler vs. Doe, julgado pela Suprema Corte, em 1982, que derrubou leis restritivas do Texas, as quais permitiriam aos distritos escolares cobrar mensalidades ou proibir matrícula aos estudantes nas escolas públicas. Ao longo dos muitos anos desde Plyler, os distritos escolares haviam acomodado as crianças, que, contra todas as probabilidades, estavam se formando e se candidatando a faculdades e universidades (OLIVAS, 2010).

A partir do momento em que o número de crianças nessa situação passou a aumentar, algumas instituições públicas de ensino superior e alguns Estados começaram a impor restrições, exigindo residência documentada para alcançar direitos garantidos aos estadunidenses. Tal conduta impedia as crianças migrantes de obterem matrículas pela falta

⁸ Sobre o tema da necessidade de se garantir o direito de ingresso do migrante, em 2013, publicamos o livro *Direito de Ingresso do Estrangeiro* (VEDOVATO, 2013, p. 71), no qual se defendia que a decisão sobre a entrada do migrante em território nacional não poderia ser vista como livre arbítrio absoluto do estado, mas, sempre com decisões motivadas condicionadas às normas de direitos humanos: “o direito de ingresso existe, pois não há espaço para que o Estado possa ter, mesmo que com base na soberania, a liberdade total para decidir sobre o ingresso de estrangeiros, pois poderia haver violação à igualdade. Assim, apesar de não ser tido como pleno, o direito de ingresso do estrangeiro pode ser identificado, com algumas possibilidades de restrição, o que é distinto de se dizer que não existe o direito de forma alguma”.

do domicílio no local de estudos, criando, na prática, uma reprise de Plyler, sob pretexto de impedimento de atender os não residentes ou cobrando taxas de matrícula, como se fossem estudantes internacionais sem vistos. Outros Estados e instituições permitiram que os estudantes estabelecessem residência e pagassem a mensalidade mais baixa no Estado; instituições privadas, que tradicionalmente não cobram mensalidades com base em critérios de residência, permitiram que eles se inscrevessem ou declarassem que não podiam fazê-lo, muitas vezes com base em que isso implicaria sua legitimidade para emitir documentos de visto. Dadas suas muitas desvantagens educacionais, sua inelegibilidade para receber a maioria dos auxílios estatais e qualquer assistência financeira federal, além de sua impossibilidade de trabalhar enquanto estavam na escola, era um pequeno número de estudantes para quem isso era realmente um problema (KEYES, 2013).

Em 1994, uma iniciativa eleitoral devastadora, aprovada em consulta popular, chamada de Proposição 187, da Califórnia, veio projetada para eliminar virtualmente todos os benefícios do Estado para migrantes indocumentados. Esta medida draconiana, que passou esmagadoramente com apoio do eleitorado do Estado, teria despojado estrangeiros não documentados de todos os seus direitos, exceto os serviços médicos essenciais de saúde e emergência, superando a decisão Plyler, negando benefícios educacionais a essas crianças. Além disso, tal proposição exigia que funcionários públicos relatassem a suspeita de existirem estrangeiros indocumentados para policiais e autoridades de segurança. Quase imediatamente, uma decisão cautelar favorável foi concedida pelos tribunais federais e, em última análise, quase todas as cláusulas da Proposição 187 foram derrubadas pelo Poder Judiciário, embora a barreira aos benefícios não essenciais tenha sido mantida. Em meados da década de 1990, vários Estados também haviam questionado o que consideravam uma política fracassada de imigração federal e buscavam recursos federais adicionais. Seis dos principais Estados receptores trouxeram esses processos, embora todos tenham acabado sem sucesso (RAZIN; SADKA, 2016).

Ao mesmo tempo, o congressista californiano Elton Gallegly apresentou uma proposta de legislação federal para derrubar Plyler e, embora a "Emenda Gallegly" não tenha sido bem sucedida, a mudança para um Congresso controlado pelos republicanos em 1995 resultou em duas importantes leis de 1996 que restringem a imigração e o status dos imigrantes: a Lei de Reconciliação de Responsabilidade Pessoal e Oportunidade de Trabalho de 1996 (PRWORA - sigla em inglês) e a Lei de Responsabilidade Imigrante e Reforma da Imigração Ilegal de 1996 (IIRIRA - sigla em inglês). Tais normas abarcavam áreas de saúde e bem-

estar, incluindo a exigência de que, se um estado desejasse exigir mensuralidades de residentes aos indocumentados, deveria fazê-lo “somente através da promulgação de uma lei estadual após 22 de agosto de 1996, que reconheça afirmativamente tal elegibilidade”. A promulgação desses estatutos federais levou o judiciário a afastar a Proposição 187 para determinar que o governo federal havia antecipado as ações dos Estados para fazê-lo, expressando a “intenção do Congresso de ocupar o campo da regulamentação dos benefícios para estrangeiros”. Quando o Estado apelou dessa decisão, o recém-eleito governador, Gray Davis, invocou a provisão especial de mediação e arbitragem do Nono Circuito, que resultou em um acordo de julho de 1999, amenizando as normas que seriam impostas.

Em 2001, por sua vez, o Texas aprovou o primeiro estatuto que concede a taxa de residência do estado permitida pela IRRIRRA e PRWORA, “reconhecendo tal elegibilidade”. No mesmo ano, em 11 de setembro, o mundo mudou radicalmente e quaisquer esperanças imediatas da reforma das normas migratórias foi absorvida pela guerra contra o terrorismo e as preocupações de segurança nacional esmagadoras resultantes. Mesmo assim, a proposta de legislação federal foi apresentada em 2001, ganhando a sigla *DREAM*, o que até hoje representa muito do que até agora se alcançou (OLIVAS, 2010).

Outros Estados seguiram os passos do Texas e, até 2010, dez Estados permitiram que estudantes sem documentos estabelecessem residência e pagassem valores ao Estado; Oklahoma fez isso, mas depois revogou; Carolina do Sul votou a favor de proibir os indocumentados de frequentar suas faculdades públicas; e os outros Estados permitem que eles se inscrevam, mas cobram taxas de ensino equivalentes às cobradas aos não residentes. Dada a sua inelegibilidade para garantir o emprego legal, esses alunos não se qualificam para trabalhos na faculdade ou após a formatura. Eles não podem ser licenciados ou obter autorização para profissões habilitadas, como ensino, direito ou profissões médicas. Assim, este é um terreno altamente discutido, o que surpreende, pois são muito poucos quando comparados com o contexto de mais de 18 milhões de estudantes universitários. Nenhuma estimativa excede de 50.000 a 60.000 alunos em nível nacional, o que constituiria a matrícula total no principal campus de Columbus da Ohio State University. A fim de esclarecer a confusão sobre o assunto, e fornecer um caminho para a legalização para os alunos afetados após a sua formatura, o *DREAM Act* foi apresentado em 2001, essencialmente como se encontra atualmente (OLIVAS, 2010).

Todavia, esse sonho ainda não alcançou a realidade e a política migratória republicana atual coloca em risco os poucos avanços que

foram alcançados até o momento. O máximo que se conseguiu foi a aprovação de uma ordem executiva no Governo Obama conhecida como *Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)*, que será adiante analisada.

A migração como alvo da política

Os EUA não são caso isolado ao levar o debate da migração para a política partidária. Na busca de alcançar espaço entre os que se veem descontentes com o contexto econômico atual, vários grupos políticos elegem a migração como um tema a ser tratado, propondo na totalidade das vezes o caminho da restrição.

Esse é um caminho seguro para os candidatos, tendo em vista que, na maioria dos casos, os migrantes não votam. Isso é mais sensível no Brasil, país que proíbe o direito de voto ao migrante e também não tem uma geração de filhos de migrantes nascidos no país significativa para se indicar uma situação de perda de votos (VEDOVATO, 2015).

Escolher montar sua política no sentido contrário aos interesses dos migrantes é no Brasil, e em algumas eleições também nos EUA, uma opção interessante para candidatos que querem ganhar voto sobre a exclusão que se impõe a esse grupo pelo mundo (BENHABIB, 2004, p. 49).

Depois que o governo Trump anunciou o fim de um programa do poder executivo que protegeu até 800.000 imigrantes indocumentados desde 2012, os democratas e republicanos introduziram vários projetos de lei no Congresso, cada um dos quais forneceria um caminho para a residência documentada e legal (CUNHA; KERN, 2018).

Nesse sentido, Trump anunciou, no início de setembro de 2017, que iria rescindir o programa da época de Obama chamado *Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)* em seis meses, a menos que o Congresso agisse para dar uma base legislativa. O programa, instituído por uma ordem executiva de 2012, permitiu aos filhos de imigrantes indocumentados um caminho para a cidadania, instituindo um adiamento de deportação de dois anos e permitindo-lhes a elegibilidade para autorizações de trabalho. Estima-se que até 800.000 pessoas se qualifiquem para este programa. Muitos deles nunca conheceram outro país além dos Estados Unidos, e 900 deles atualmente servem as forças armadas nos EUA.

Trump também anunciou que não suspenderia formalmente o programa por mais seis meses, em março de 2018, dando ao Congresso uma janela de seis meses para resolver o problema de forma legislativa. Até mesmo muitos republicanos - embora certamente não todos - apóiam

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

a idéia de manter a DACA ou pelo menos alguma alternativa semelhante em vigor.

A legislação primariamente apoiada pelos democratas é o Dream Act, como acima especificado. O projeto permitiria a residência permanente - e um caminho para a cidadania - para os filhos de imigrantes indocumentados se eles viessem a este país quando crianças, obtivessem um diploma de ensino médio ou GED, passassem por uma verificação de proficiência em inglês e não tivessem antecedentes criminais. Isto é muito semelhante - quase idêntico - ao programa que Obama estabeleceu unilateralmente por ordem executiva em 2012. Ambas as versões do projeto, rotuladas como H. R. 3440 na Câmara e S. 1615 no Senado, foram apresentadas em julho de 2017, aguardando votos nas Comissões Judiciárias da Câmara e do Senado.

Os partidários predominantemente democratas dizem que seu projeto é de interesse nacional, tanto econômica como moralmente.

“Esses jovens viveram na América desde que eram crianças e construíram suas vidas aqui”, disse a senadora Lindsey Graham, em um comunicado.

Há apoio em todo o país para permitir que os Dreamers - que têm registros de conquistas - permaneçam, trabalhem e alcancem seu pleno potencial. Não devemos desperdiçar os talentos desses jovens e penalizar nossa própria nação. Nossa legislação permitiria que esses jovens - que cresceram nos Estados Unidos - contribuíssem mais plenamente para o país que amam.

Uma alternativa mais conservadora foi apresentada: o Reconhecendo a Lei de Crianças da América. Foi apresentado, em março de 2017, pelo deputado Carlos Curbelo, um deputado republicano.

Filhos de imigrantes indocumentados - que buscam ensino superior, serviço militar ou autorização de trabalho - teriam permissão para solicitar um “status condicional” de cinco anos, seguido da capacidade de se candidatar novamente a um “status permanente” de cinco anos, permitindo ao governo deportar ou remover o status legal de qualquer pessoa no programa, se não permanecer empregado ou na escola. O projeto conta com 30 co-patrocinadores, todos republicanos, e aguarda votação nos Comitês Judiciário e de Segurança Interna da Câmara.

Os partidários, em sua maioria republicanos, dizem que seu projeto de lei é o melhor meio-termo entre as políticas de imigração muito rigorosas de Trump e as políticas democratas demais. “[O Reconhecimento da Lei da Criança na América] nos parece um bom compromisso, baseado na chegada da criança aos Estados Unidos antes

de 2012”, destacou o Denver Post. “[É] um movimento que evita o incentivo de pessoas virem para cá ilegalmente ou ultrapassarem seus vistos com a promessa de que seus filhos podem obter status legal depois de esperar nas sombras por um determinado período de tempo.

Trump expressou sua decisão de rescindir DACA principalmente em termos de legalidade. "O poder legislativo, não o poder executivo, escreve essas leis", disse Trump em um comunicado anunciando a decisão.

Ao referenciar a ideia de criar unilateralmente novas regras de imigração, o presidente Obama admitiu que 'não posso fazer essas coisas sozinho' - e, no entanto, foi exatamente isso que ele fez, dando uma volta ao Congresso e violando os princípios centrais que sustentam nossa República.

“Funcionários de 10 estados estão processando o programa, exigindo que meu governo tome uma decisão em relação à sua legalidade”, continuou Trump. “O Procurador Geral dos Estados Unidos, os Procuradores-Gerais de muitos estados e praticamente todos os outros especialistas legais de topo aconselharam que o programa é ilegal e inconstitucional e não pode ser defendido com sucesso em tribunal. ”

As justificativas legalistas de Trump são apenas um artifício para esconder as razões “reais” da xenofobia e do racismo. Também se acredita que Trump possa ter cancelado o DACA agora, pelo menos em parte, porque o Congresso não tinha intenção de aprovar financiamento suficiente para um muro fronteiriço com o México, uma promessa de campanha central que ajudou Trump a ser eleito em primeiro lugar. Trump pode exigir que qualquer lei de substituição de DACA aprovada pelo Congresso inclua financiamento para um “tremendo muro” para ganhar a assinatura do presidente.

O *Dream Act* parecia se perder na sua forma original, com a lei da Câmara só ganhando meros três patrocinadores dentro de um mês após sua introdução. Mas dentro de poucos dias após o anúncio de Trump, o projeto subiu para 193 co-patrocinadores, o que pode indicar que nem todos os políticos entendem a migração como um campo tranquilo para ser atacado, porém, isso parece acontecer apenas em locais em que os eleitores podem ser migrantes, ao contrário do que acontece no Brasil. De toda forma, mesmo nos EUA, a situação não é simples, tendo em vista que nenhum deputado republicano aceitou apoiar o *Dream Act*.

O principal patrocinador do Senado é na verdade um republicano, o senador Lindsey Graham. No entanto, é amplamente considerado um “projeto de lei democrata” com seis co-patrocinadores democratas e três

republicanos. Além disso, o texto do Senado é idêntico à versão da Câmara, que é quase exclusivamente apoiada pelos democratas.

Assim, apesar do considerável apoio democrata, este projeto aparentemente teria uma pequena chance de aprovação porque os democratas estão em minoria nas duas câmaras do Congresso. A Lei Reconhecendo as Crianças da América tem menos patrocinadores, mas pode ganhar impulso, já que é a maior proposta liderada pelos republicanos, e eles são o partido que controla tanto a Câmara quanto o Senado.

Uma terceira solução legislativa potencial, a Lei BRIDGE (indicando uma ponte no lugar de muro), não parece estar ganhando tanto impulso recentemente - apesar de 31 co-patrocinadores da Câmara, uma mistura de 16 democratas e 15 republicanos. Na verdade, o principal patrocinador da versão do Senado apresentado em janeiro foi Lindsey Graham, que parece ter basicamente abandonado essa lei em favor do *Dream Act*, que ele patrocinou alguns meses depois, em julho.

O Muro como resposta errada

A solução trazida por Trump (BROOKSHIRE, 2018) de fechar a fronteira é o caminho para se criarem mais violações a direitos, além disso, em nada auxilia a suposta proteção dos EUA frente à criminalidade ou outros fatos erroneamente atribuídos a migrantes. O muro é a repetição de fórmulas antigas, com as utilizadas na época da cortina de ferro comunista. E mesmo na fronteira dos EUA com o México a ideia é antiga (GULASEKARAM, 2012), sendo uma ideia que sempre aparece no imaginário eleitoral estadunidense.

Iniciado com a Operação Gatekeeper no início dos anos 90 e ampliado com financiamento significativo pela Lei de Cercas Seguras em 2006, os Estados Unidos se comprometeram com a fortificação física de sua fronteira com o México. O objetivo declarado da cerca da fronteira é eliminar a entrada indocumentada nos Estados Unidos. No entanto, desde o início do projeto da fronteira, críticos e pesquisadores empíricos descobriram que a fortificação, na melhor das hipóteses, é onerosa e ineficaz na realização de seus objetivos declarados; na pior das hipóteses, eles argumentam que causa morte significativa sem qualquer dissuasão. Em face desta crítica, a criação e persistência de uma parede de fronteira deve ter elementos exclusivamente políticos, tendo em vista que o custo é muito alto. Além disso, poderoso caso de custo-benefício que estabelece a desutilidade de uma cerca de fronteira, as forças subjacentes que tornam essas críticas pouco convincentes também devem trabalhar para garantir eleitorado cativo. Uma barreira física de fronteira, contraintuitivamente, pode ser o precursor do poder soberano diminuído, servindo mais como

uma advertência aos cidadãos murado da nação construtora do que aos supostos imigrantes do lado de fora (GULASEKARAM, 2012).

Ou seja, assim como o muro de Berlin significou a indicação de enfraquecimento da Alemanha Oriental, o muro na fronteira do México pode representar a diminuição da força e da soberania dos EUA, tendo em vista que mostram se sentirem ameaçados por inofensivos migrantes, além de não conseguirem absorver economicamente aqueles que costumeira e historicamente dirigiam-se ao então poderoso país do passado.

A marcha na América Central

Uma caravana tomou a América Central durante março e abril de 2018. Vários migrantes dos países da região decidiram marchar até a fronteira entre México e Estados Unidos para, fugindo da miséria, da violência e de outras agruras nos seus Estados de origem, tentar a sorte de entrarem no território estadunidense⁹.

Essa luta foi acompanhada pela imprensa, o que fez muitos migrantes se distanciarem como medo de não serem aceitos no destino, tendo em vista os holofotes a que estariam submetidos. De toda sorte, o governo americano anunciou que não atenderia a todos e que só faria poucas ações para receber tais migrantes. No início de maio de 2018, era possível verificar notícias¹⁰ de vitória por conta da entrada de poucos migrantes nos EUA. Tal marcha indica que a migração é um tema longe de ter sido resolvido, especialmente com a construção de saídas erradas como é o caso do muro.

A migração está aqui para ficar, sempre existiu e não acabará. O caminho é a construção de políticas migratórias que permitam o exercício dos direitos pelos migrantes ao mesmo tempo em que se construam relações internacionais com objetivo de se permitir a proliferação da aplicação dos direitos humanos.

Fechar a fronteira pode deixar milhares de pessoas no limbo, o que fortalece exclusivamente grupos violadores de direitos dos seus países de origem. A posição de liderança de um país não pode ser exercida se tal Estado se isolar do resto do mundo. O isolamento, especialmente no tocante à migração, pode representar a abdicação de se manter como um dos países mais relevantes do globo.

⁹ Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1I24E0-OBRT?feedType=RSS&feedName=topNews>>.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2018/may/01/they-dont-want-us-because-were-foreigners-migrant-caravan-camps-on-us-border>>.

Conclusão

A fronteira entre México e Estados Unidos vive em constante tensão, pois é a representação de cenários bastante desproporcionais no tocante à economia. É natural que fronteiras que separam dois mundos tão diferentes enfrentem esse cenário de constante luta.

A política partidária, no entanto, aproveitou-se da temática migratória para buscar votos, o que é mais comum quanto menos participação política os migrantes possuem. Nesse sentido, os avanços que estavam sendo alcançados com o Dream Act podem nunca se concretizar, pois o 11 de setembro representou um argumento para investidas na guerra contra o terror e na colocação de lado da agenda migratória.

A temática foi retomada nas eleições presidenciais dos EUA de 2016, quando o muro entre os países foi pauta de debate. No entanto, o muro, além de caro, pode indicar a presença de um país enfraquecido que luta, de forma errada, para manter sua posição hegemônica, que nunca será mantida, caso não assuma sua liderança no mundo, tanto na proteção aos direitos humanos quanto no campo da migração.

Fechar as portas para a caravana da América Central é uma indicação clara de perda de poder e relevância dos EUA no cenário global.

Referências

- BENHABIB, S. **The rights of others: aliens, residents, and citizens.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004. (The Seeley Lectures).
- BRASIL. República Federativa. **Nova Lei de Migração Brasileira (NLM), Lei 13.445/17.** Brasília, DF, 2017.
- BROOKSHIRE, B. **Building the trade wall to Mexico: what NAFTA, Brexit, and TPP mean for the future of U.S. Trade.** New York, NY: SSRN, 2017.
- CUNHA, R.; KERN, A. **US political shocks, global banks, and international financial markets: evidence from the 2016 presidential election** New York, NY: SSRN, 2018.
- GULASEKARAM, P. Why a wall? **2 U.C. Irvine L. Rev.**, v. 2, n. 147, p. 147-192, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2122818>.
- KEYES, E. Defining American: the DREAM act, immigration reform and citizenship. **Nevada Law Journal**, v. 14, n. 1, p. 101-155, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2253546>.
- MAHATMYA, D.; LISA, M. DREAMers and their families: a family impact analysis of the DREAM Act and implications for family well-being. **Journal of Family Studies**, v. 20, n. 1, p. 79-87, 2014.
- OLIVAS, M. A. The political economy of the dream act and the legislative process: a case study of comprehensive immigration reform. **Wayne Law Review**, v. 55. p. 1757-1810, 2010. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1554032>.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

RAZIN, A.; SADKA, E. Review of 'Migration and the welfare state: why is America different from Europe?'. **Israel Economic Review**, v. 14, n. 1, p. 133-137, 2016. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2889945>>.

VEDOVATO, L. R. Migração e direito do mar - refugiados e non refoulement. In: POMPEU, G. V. M. Et al. (Org.). **Comércio, globalização e formação de capital social**: para a realização transnacional dos direitos humanos. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris; CNPq, 2016.

VEDOVATO, L. R. **O direito de ingresso do estrangeiro**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2013.

YOO, J.; DELAHUNTY, R. J. The Obama administration, the dream act and the take care clause. **Texas Law Review**, v. 91, n. 4, p. 781-857, 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2144031>>.

**DO RUIR DO MURO DE BERLIM
A UMA EUROPA COM FRONTEIRAS**

Pedro Góis

As migrações internas ou internacionais são hoje uma realidade incontornável a nível global. Vieram para ficar. O aumento, a diversidade e a amplitude dos fluxos migratórios, em especial dos fluxos internacionais, registados nas últimas décadas, potenciados pela intensificação dos processos de globalização e do desenvolvimento das tecnologias de comunicação e de informação (TIC), transformaram profundamente as sociedades contemporâneas (PAPASTERGIADIS, 2000). Face ao impacto destas novas realidades nas estruturas sociais, na coesão social e no exercício da democracia, os Estados, as sociedades nacionais e a comunidade internacional têm respondido de forma diferente, por vezes de forma divergente. Temos assistido a uma maior consciencialização sobre o contributo positivo dos migrantes para o desenvolvimento económico e sustentável (quer no país de destino quer no país de origem), à implementação de políticas de valorização dos direitos humanos e de boa governança no quadro das migrações ao emergente desenvolvimento do transnacionalismo, tanto a nível das políticas como das práticas transnacionais das diásporas. Ao mesmo tempo temos vindo a assistir, ao longo da última década, à radicalização de discursos e de práticas de cariz xenófobo e racista que voltam a um discurso de imigração zero; a uma racialização e xenofobia dos discursos políticos; a práticas de securitização e de fechamento de fronteiras ou de escolha seletiva de imigrantes, acolhendo os mais ricos e qualificados e fechando a porta a todos os outros. Esta dissemelhante abordagem das migrações coloca (as migrações) o tema no centro dos debates sobre o futuro das relações internacionais e, em última instância, desafia as formas atuais de organização dos Estados e as relações socio-económicas que estes estabelecem entre si (MCLAREN, 2003). Os territórios de fronteira (*Border spaces* ou *Frontier spaces*), como sempre acontece, serão os espaços geográficos e sociais onde o conflito ou o consenso, a prisão ou o abraço, ganham forma (des)humana (PELUSO; LUND, 2011; RASMUSSEN; LUND, 2018).

A Europa como continente de migrantes

A Europa, tal como a conhecemos hoje, é o resultado de uma história longa de conflitos e de uma curta e complexa narrativa de cooperação e integração. É constituída por um puzzle de países, um puzzle com vários Estados e ainda mais nações. Ao fim de séculos de criação e defesa de fronteiras entre si, estes países encontraram uma forma de funcionar que, apesar de ser muito ineficiente, tem sido a melhor solução possível para uma cooperação em vez de um permanente conflito. Na construção do modelo europeu de integração inter-estadual, que agora, após outras denominações, se chama União Europeia (UE), a mobilidade humana constitui um dos seus quatro pilares fundadores. Os trabalhadores da UE beneficiam da liberdade de residir e trabalhar num outro Estado-Membro desde 1960. Este direito está consagrado nos Tratados da UE desde o lançamento do projeto europeu, em 1957 o que demonstra a vontade dos países fundadores de construir uma comunidade de indivíduos e não apenas uma comunidade de negócios. Nas várias revisões dos Tratados Europeus, a última das quais o Tratado de Lisboa de 2007, o direito de mobilidade foi sempre discutido, mas nunca posto em causa. O direito a migrar, mesmo no interior da União Europeia, não é universal, mas é muito mais generoso (e menos condicionado) do que o direito de emigrar de um país terceiro para a União Europeia (STEINER; WOODS; TWIGG-FLESNER, 2006). Esta extensão do direito de mobilidade territorial de cada Estado para uma supra-nacionalização da livre mobilidade constitui hoje um direito básico fundamental para os cidadãos da UE e, pensar nesta extensão de direitos como um direito humano, é hoje a base para um movimento defensor de uma mobilidade total global (ABRAM, B. et al., 2016).

Se todos os cidadãos de países da União Europeia são livres de migrar no seu interior (e, por extensão de acordo UE-EFTA, no interior do Espaço Económico Europeu), atravessar as fronteiras entre estados-nação implica sempre desafiar o sancionamento político dos Estados e sujeitar-se às suas regras (ZOLBERG, 1994, p. 153-154). A soberania dos Estados Europeus joga-se hoje muito na soberania da imigração ou do controlo de fronteiras mesmo entre cidadãos que partilham um espaço social como a UE. Não é por acaso que a imigração e as fronteiras são duas das questões em relação às quais os Estados-membro da UE têm relutância em desistir da sua competência nacional em troca de uma abordagem europeia comum. Num tempo em que a mobilidade de serviços, capitais e produtos se tornou parte aceite da globalização económica, as migrações e a sua governança surgem como um dos últimos resquícios de soberania nacional entre Estados da UE. Se é certo, como afirma Boaventura S. Santos (2018), que a Europa moderna

inventou as fronteiras tal como as conhecemos, que exportou o conceito de emigração com sucesso para as suas colónias no século XIX e permitiu que este se substancializasse desde então, também é verdade que a diplomacia, a segurança internacional e as relações internacionais se construíram no respaldo deste conceito sem o questionarem nem o deixarem evoluir, estando dele dependentes (HASELSBERGER; WALSH; HERRSCHEL, 2014).

Da fronteirização do mundo a um modelo abolicionista

O conceito de fronteira, enquanto entidade de delimitação territorial, evoluiu ao longo da história. Durante os impérios romano ou chinês (cerca do século III a.C.) a demarcação de fronteiras visava a consolidação dos territórios imperiais e a exclusão territorial dos povos bárbaros. A fronteira era a “fábrica de fazer estrangeiros” pela garantia de construção de um referente espacial de pertença (o estrangeiro) versus o nós coletiva e socialmente imaginado (ANDERSON, 2006). Com o início da organização do Estado Soberano (século XVII) a fronteira adquiriu um cariz elementar, isto é, a sua inviolabilidade garantia a sobrevivência do Estado, enquanto unidade económica, política e física, e contribuía para a sua afirmação perante os equivalentes outros. Na verdade, pela reificação progressiva do conceito de fronteira, tornado muro, vedação de arame farpado ou linha a escrita grossa de um qualquer mapa, poderíamos afirmar que tínhamos já esquecido que as fronteiras, como linhas reais ou imaginárias, que separam territórios físicos ou territórios sociais, devem ser vistas, a partir das interligações entre conceitos, para além da sua existência formal. Não é a importância da fronteira enquanto delimitador territorial que nos importa observar, mas, ao invés, a construção social dos espaços que esta separa que nos importa apreender. Como afirmava Simmel: “a fronteira não é um facto espacial com consequências sociológicas, mas um facto sociológico que se forma espacialmente (SIMMEL, 1968, p. 467).

As fronteiras e a migração internacional tornaram-se temas dominantes em estudos sobre processos globais contemporâneos. Exemplos como a adesão da Turquia à União Europeia, o Brexit ou os acordos União Europeia – África envolvem sempre discussões sobre migrações (İÇDUYGU; ÜSTÜBICI, 2014). As dimensões políticas associadas à migração internacional, ou, dito de outro modo, a forma como as dimensões diplomáticas e simbólicas da migração internacional, os cruzamentos fronteiriços, a securitização das fronteiras, as questões das leis de estrangeiros, interferem nas relações entre Estados é sempre de omnipresente baixa intensidade (GÓIS, 2006). As migrações e o que podemos denominar de diplomacia fronteiriça são hoje parte substantiva

das relações internacionais, representando o paradoxo de estarmos presentemente a viver uma intensificação dos fluxos migratórios e, simultaneamente, um recrudescimento de nacionalismos soberanistas. A securitização das fronteiras externas da UE é, como veremos, apenas um *upgrade* ou *spin-off* do conceito clássico de securitização das migrações (CEYHAN; TSOUKALA, 2002; RIBAS-MATEOS, 2011). As fronteiras são, neste caso, apenas uma metáfora para a tentativa condenada ao fracasso de gestão da inevitável mobilidade humana.

Perante o crescimento potencial das migrações globais fechar fronteiras é uma solução? Não. Definitivamente não. O fechamento de fronteiras não é um ato de gestão migratória mas apenas uma tentativa vã de impor limites legais a problemas sociológicos. Ao contrário, fechar fronteiras é um erro a vários níveis. Em primeiro lugar, é uma impossibilidade. Não é possível encerrar todas as fronteiras, a todo o tempo, para todos os indivíduos. Não é possível cercar de muros e redes, securizar através de agentes de segurança ou militares todas as zonas entre países. Por outro lado, ao impedir a circulação migratória geraremos novas desigualdades sociais. A seletividade que tenderá a subsistir é um acelerador de desigualdades (veja-se o *brain drain* ou os sistemas de vistos para investidores). Ora, um mundo mais desigual por via da seletividade das migrações e dos migrantes não é desejável, nem aceitável. Em segundo lugar, é um erro económico mesmo quando temos em consideração as teorias liberais que hoje em dia governam a economia global. Várias análises vêm demonstrando que um progressivo abrandamento das barreiras à mobilidade humana entre países traria mais prosperidade económica global do que a eliminação total de todos os obstáculos políticos ao comércio de bens, a eliminação de todas as tarifas aduaneiras ou quotas e a total eliminação à circulação de capitais. Estimativas apresentadas por Michael Clemens, um economista do *Centre for Global Development* em Washington, sugerem que o mundo ficaria mais rico em cerca de 78 triliões de dólares com uma abertura de fronteiras e uma liberdade de circulação global (CLEMENS, 2011). As razões apresentadas para este aumento de riqueza global são simples de explicar: por um lado, o capital humano é a principal razão atual de crescimento económico e, por outro, a produtividade económica de um trabalhador depende muito mais da sua localização do que das suas competências (veja-se o exemplo da emigração portuguesa ou polaca). Acresce a este cálculo o impulso de desenvolvimento económico que as migrações despoletariam tanto no destino como nas economias de origem dos migrantes.

Ao aceitarmos a livre circulação global potenciamos a abertura de novas áreas económicas, um maior aproveitamento dos recursos e uma

aceleração dos processos económicos globais. Livre circulação global significa que as pessoas são livres de migrar para encontrar trabalho. Não significa o fim das fronteiras nem a "abolição do Estado-nação" (embora tal fosse tentador defender também neste caso). Sim, há riscos e é um argumento liberal, mas o liberalismo fica incompleto sem a aceitação de mobilidade do mais importante dos fatores económicos: o ser humano. Muitos temem que uma flexibilização quanto às migrações internacionais acabe por destruir as suas próprias economias e as sociedades onde vivem. Este argumento para além de nacionalista é singularmente egoísta pois defende a manutenção do *status quo* excludente que vigora no mundo atual. Este mesmo raciocínio foi usado contra a integração europeia nas últimas décadas (de Portugal, Espanha ou Polónia) sem que uma invasão dos países da Europa central tenha tido lugar. A União Europeia, enquanto resultado do conjunto das quatro liberdades enunciadas acima, é um exemplo a acolher na defesa da gestão de abertura das fronteiras e da liberdade de circulação como ideia geradora de uma melhor e mais densa rede social de seres humanos.

A repressão à liberdade de circulação é particularmente injusta para aqueles que nasceram, sem o terem escolhido, em países ou regiões com poucas ou nenhuma oportunidade económicas. É ainda mais injusta para os mais pobres de entre os pobres (RISSE, 2005). Para estes a condenação à imobilidade é parte de uma pena mais longa por se ser pobre. Na verdade, é tempo de pensarmos o direito à mobilidade como um direito humano universal ultrapassando os limites discriminatórios que autores como David Miller enunciam na defesa da seletividade das migrações (MILLER, 2005). Não só porque sem ele não nascemos livres e iguais, mas porque sem este direito nunca poderemos ser iguais uma vez que as oportunidades estão desigualmente distribuídas no espaço. É certo que há outras vias de mobilidade social (a educação, por exemplo), mas umas não excluem as outras e, na verdade, fazem parte de um mesmo conjunto de direitos humanos básicos.

Para muitos autores, as fronteiras entre países tornar-se-ão "irrelevantes" até ao final do século XXI. Mas o desaparecimento das fronteiras não significará o fim das migrações nem dos migrantes, o fim das deslocações humanas ou o fim das desigualdades (MARQUES, 2017). Se, atualmente, sentimos já que vivemos uma época de grande e intensa mobilidade (como nunca aconteceu no passado), as migrações humanas são uma tendência estrutural universal para as próximas décadas. Face a este contexto, as realidades nacionais enfrentam cada vez mais e maiores desafios, designadamente num contexto internacional onde os fluxos migratórios se tornaram uma realidade claramente assumida como desafiante e vital para as relações internacionais, mas

também para a coesão social das sociedades nacionais. Os países da União europeia são, quase todos, simultaneamente, países de origem, destino e trânsito de cidadãos migrantes. Também os conflitos legais (administrativos e judiciais) que se lhes seguem tornam-se/têm-se tornado cada vez mais complexos e interligados. O crime organizado, como o tráfico de seres humanos ou a existência de redes de auxílio à imigração irregular, as questões laborais associadas à migração económica, as questões relacionadas com as famílias migrantes, a nacionalidade e o acesso à justiça são alguns dos desafios a que os Estados nacionais, a União Europeia no seu todo ou estruturas internacionais como a Europa de Schengen necessitam de enfrentar (GEDDES, 2003). As vinculações supraleais relativas às migrações têm uma consciencialização muito recente e, na maioria dos casos, não chegaram ainda ao topo das prioridades das relações entre Estados. O caminho a fazer é longo, mas, creio que, inevitavelmente, teremos que ir dando passos nessa direção. A declaração que nos edifica enquanto humanidade começa assim: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos” e nela devemos ler o direito à livre circulação global num mundo que, afinal, é de todos.

Uma “Europa rosa dos ventos” migratória

No plano das migrações internacionais, até há relativamente pouco tempo, a Europa protagonizou, principalmente, movimentos de emigração. A partir do século XV-XVI e até meados do século XX, ocorrem grandes movimentos de deslocação da população europeia, em especial para o continente americano, mas também para África, para a Oceânia e para a Ásia. Estes movimentos emigratórios estiveram ligados, essencialmente, à colonização destes espaços, ajudando a corrigir excessos de população e de pobreza na origem, mas, acima de tudo, foram o resultado de estratégias nacionais para impulsionar o desenvolvimento económico e o enriquecimento da Europa colonizadora expansionista.

A “migração laboral” na Europa, ou seja, aquela que tem como principal objetivo a venda da força de trabalho noutra país, emerge apenas na segunda metade do século XIX. No entanto, é no pós-segunda guerra mundial que a Europa ocidental e central se torna um importante polo de atração para a imigração, numa primeira fase essencialmente intraeuropeia e, numa segunda fase, de fluxos globais. De facto, como é sabido, a destruição material e humana que resultou da II Guerra Mundial vai tornar urgente a necessidade de importar massivamente mão-de-obra que assegure a reconstrução e desenvolvimento da Europa. Não sendo suficientes os tradicionais fluxos intraeuropeus que até aí existiam, os

governos destes países viram-se na necessidade de incentivar igualmente a importação de mão-de-obra de fora da Europa. Durante esta fase, países como a Alemanha, o Reino Unido, a França, a Suíça ou a Holanda importaram mão-de-obra de países do Sul da Europa, como Itália, Espanha, Portugal e Grécia (ou da Irlanda no caso do Reino Unido) e, simultaneamente, dos países do Norte de África (como a Argélia e Marrocos), mas também da Turquia ou das antigas colónias britânicas (Índia, Paquistão, Caribe britânico, África etc.) (MESSINA, 2007).

Esta fase migratória estendeu-se até ao início dos anos 70, quando a crise petrolífera de 1973, a consequente recessão económica e a crescente mecanização e automatização da produção começam a pressupor menor necessidade de mão-de-obra. Os países recetores de imigrantes abandonam, assim, as medidas de recrutamento ativo (ou de recrutamento permissivo) e passam a adotar políticas restritivas à imigração (ou políticas de imigração zero) que se alargam por muitas décadas e cujos efeitos se fazem, ainda hoje sentir. Se o emprego de imigrantes era visto, até ao início dos anos 70, como uma solução temporária para a crescente necessidade de mão-de-obra, rapidamente os decisores políticos europeus se aperceberam de que, ao contrário do que se esperava, os trabalhadores imigrantes não regressariam aos seus países de origem. Ao invés, muitos deles estabeleceram-se e mantiveram-se na sociedade de acolhimento, o que veio a implicar a criação de um conjunto de políticas de integração ou de reunificação familiar, de forma a resolver o novo «problema» das sociedades europeias enquanto sociedades de imigração de longo prazo ou de imigração permanente.

A Europa do Sul como novo polo de atração de imigrantes

É a partir deste contexto que se torna possível compreender o progressivo redireccionamento de fluxos de imigração da Europa dos países do centro para os países do Sul. Estes últimos tornam-se novos polos de atração de imigrantes, passando de tradicionais países de emigração para países onde a imigração tem um peso crescente (embora diferenciado de caso para caso). A vaga de imigrantes que se dirige para a Europa do Sul vem, numa primeira fase, principalmente do continente africano, e, numa segunda fase, do Leste Europeu. Naquela que é uma especificidade dos países da Península Ibérica, a vaga migratória vem também da América Latina, num interessante contra fluxo de fluxos migratórios passados.

Perante estes movimentos, podemos perguntar: o que tornou e, de certa forma, continua a tornar, a Europa do Sul uma zona de imigração tão atrativa para fluxos migratórios tão diversos? Vários fatores se combinam e completam. Por um lado, nos países emissores, nos países de

origem, o agravar das desigualdades, as crises económicas e sociais, a perturbação política ou uma pressão demográfica excessiva, funcionam como fatores impulsionadores da emigração. A descolonização dos países africanos, as guerras e conflitos religiosos e étnicos que se seguiram (em África ou no médio-oriente), bem como a queda do Muro de Berlim e a erosão, primeiro, do bloco de leste e a reconstrução europeia, depois, contribuíram para a instabilidade política e para o agravar de problemas económicos e sociais como desemprego estrutural elevado, baixos salários ou mesmo múltiplas situações de miséria sentidas em vários dos países emissores (BAGANHA; MARQUES; GÓIS, 2004; BAGANHA; MARQUES; GÓIS, 2010). Simultânea e progressivamente, o incremento da circulação de informação através das redes de comunicação ou redes de imigrantes sobre as melhores condições de vida (salariais, de educação, de serviços sociais, etc.) nos países de destino, surge como capaz de estimular a vontade de procurar uma vida melhor, possibilidade esta que é facilitada pelo progresso dos transportes e telecomunicações. Por último, a intensificação dos processos de globalização económica levou à alteração da estrutura e funcionamento dos mercados de trabalho dos países da Europa promovendo a reestruturação da indústria, uma realocação das fontes de fornecimento de mão-de-obra e um redirecionamento dos fluxos de capitais. Estes fatores, aliados ao processo de consolidação da União Europeia, levaram a que a Europa do Sul passasse a ser atrativa para a imigração e, conseqüentemente, a que o sistema migratório europeu se alterasse (SALT; ALMEIDA, 2006).

Do leste ao oeste: imigração ucraniana em Portugal

A emigração do Leste europeu para Portugal começou no final no Século XX, início do Século XXI – em 1998-2000. É, portanto, um fenómeno recente, que foi súbito e intenso e que se transformou em algo estrutural, transformando a composição e o panorama nacional da população imigrante no País (BAGANHA; MARQUES; GÓIS, 2004a; BAGANHA; MARQUES; GÓIS, 2004b; BAGANHA; MARQUES; GÓIS, 2010).

Rui Pena Pires considera três fases distintas no período moderno da imigração em Portugal, tendo em conta as alterações políticas, sociais e económicas que se fizeram sentir (PIRES, 2003):

- 1) Fase Pós-Colonial – um primeiro fluxo migratório de África, constituído por retornados, na sequência da descolonização;
- 2) Fase Comunitária – um segundo fluxo migratório, marcado pela crescente diversificação das origens dos fluxos migratórios;

3) Fase da Globalização – um terceiro fluxo migratório, marcado pelas novas migrações da Europa de Leste e do Brasil e pela consolidação de fluxos migratórios anteriores.

De certa forma, no novo milénio, começam a emergir vagas migratórias vindas dos países do leste europeu, sobretudo da Ucrânia, Rússia, Moldávia e Roménia, que entravam em Portugal, na maior parte das vezes, sem a documentação exigida para uma migração legal (BAGANHA; MARQUES; GÓIS, 2003).

Esta mudança no carácter dos fluxos migratórios aconteceu de uma forma relativamente rápida e inesperada, sem que houvesse tempo suficiente para o desenvolvimento e consolidação de redes migratórias, recrutamento direto por parte de Portugal ou acordos bilaterais e/ou estruturas intermediárias entre o país de destino – Portugal – e o de origem – a Ucrânia (BAGANHA; MARQUES; GÓIS, 2010, p. 17). Este súbito fluxo migratório proveniente dos países do Leste da Europa para Portugal não é compreensível através das tradicionais teorias migratórias. Para uma cabal compreensão deste fenómeno necessitamos de voltar ao conceito de fronteira enunciado acima e da externalização deste conceito no âmbito da integração europeia e da construção dos acordos de Schenghen.

Os estudos elaborados sobre o fenómeno migratório ucraniano enunciam o aparecimento de uma nova “*indústria das migrações*” num mundo globalizado (BAGANHA; MARQUES; GÓIS, 2004b, p. 38). A análise retrospectiva caracteriza esta mudança migratória como uma nova fase de desenvolvimento do papel de Portugal no sistema global das migrações (GÓIS; MARQUES, 2006). É certo que este fluxo imigratório só se tornou-se possível através da intensa atividade de redes ilegais de tráfico de mão-de-obra, oriundas do Leste europeu e, neste sentido, foi também o produto de uma globalização das atividades ilegais e da sua extensão territorial intraeuropeia. A dependência dos migrantes provenientes dos países do Leste Europeu face a estas redes de tráfico estava muito dependente de diferentes obstáculos, tais como: o desconhecimento da língua portuguesa, da legislação de enquadramento social e económica; a dificuldade em obter vistos de trabalho por inoperacionalidade da rede de embaixadas portuguesas no estrangeiro; problemas em arrendar uma habitação; dificuldades em solicitar documentos oficiais; dificuldade em abrir contas bancárias ou em interagir com o sistema migratório, bem como aceder ao Serviço Nacional de Saúde, educação, tribunais, entre outros.

Na década de 90, segundo os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, existiam apenas 2373 imigrantes provenientes da Europa do Leste. No final do ano 2000 viviam oficialmente em Portugal apenas 167

ucranianos documentados. No entanto, o Censo populacional de 2001 (de março desse ano) registou 10 793 cidadãos ucranianos residentes em Portugal há mais de um ano. Esta disparidade em termos de números obtidos entre dois sistemas de registo de estrangeiros residentes revelou, na altura, a existência de uma grande população de imigrantes em situação de permanência ilegal no território nacional (o multiplicador era de 100 imigrantes sem papéis por cada imigrante legal). A dimensão deste fluxo migratório foi reconhecida através do Decreto-Lei 4/2001, de 10 de Janeiro, que alterou o Decreto-Lei 244/98, de 8 de Agosto (principalmente o Artigo 55º) permitindo legalizar os imigrantes que fossem titulares de propostas de contrato com informação da Inspeção Geral do Trabalho. No final de 2001, tinham sido concedidas 126 901 Autorizações de Permanência (AP's) a imigrantes em situação irregular, o que representou um aumento nunca antes visto de imigrantes em Portugal. Deste total, 71 831 (56%) AP's foram concedidas a provenientes da Europa de Leste em que 36% tinham nacionalidade ucraniana (BAGANHA et al., 2006). Durante dois anos (2001-2002), 96 122 imigrantes do Leste da Europa obtiveram AP em Portugal, de entre os quais 62 149 (65%) eram imigrantes ucranianos.

A introdução das AP's e dos Vistos de Longa Duração (VL's) – em vigor entre 2001 e 2005 – e a regulação dos fluxos migratórios crescentes *tinha como objetivo acabar com os obstáculos legislativos à concessão de vistos de curta duração a migrantes e incluir no enquadramento legal um mecanismo de regularização excepcional de imigrantes ilegais*. No mesmo sentido, em 2007 foi aprovada a Lei de Imigração 23/2007 que previa um mecanismo de regularização em aberto. A entrada em vigor dessa lei explica o aumento do número de cidadãos estrangeiros residentes legalmente em Portugal até 2010, momento a partir do qual os efeitos da crise se tornaram mais evidentes, levando ao declínio dos fluxos migratórios. Nos últimos anos, a retoma de fluxos migratórios para Portugal indica-nos que a dinâmica cíclica das origens migratórias se afastou do leste da Europa e se reaproximou dos tradicionais eixos mais próximos da lusofonia (GÓIS; MARQUES, 2011; PEIXOTO et al., 2015). O último relatório do SEF disponível aponta para a existência de 34 490 ucranianos residentes em Portugal (SEF, 2017).

Atualmente, a imigração em Portugal constitui uma realidade complexa, multifacetada, diversa. A imigração é hoje marcada por diferentes estruturas sociodemográficas, por motivos e processos migratórios diversos e por variadas formas de perspetivar a integração na sociedade de acolhimento e o projeto migratório. Entre a perenidade cíclica de uma imigração sazonal, sectorialmente demarcada na agricultura ou no turismo, uma migração temporária (ainda que de médio

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

prazo) que caracteriza as crescentes migrações de estudantes e a migração de longa duração típica de migrações laborais, que inclui a migração familiar e uma integração social de longo termo, há todo um universo migratório distinto a abordar. A diversidade de nacionalidades presentes no território português e a sua evolução nas últimas décadas é evidente na tabela seguinte.

TABELA 1 – População estrangeira em Portugal por Continente de Origem, 1980-2016

Ano	Total de Imigrantes	África	América do Norte	América do Sul	Ásia	Europa	Outro
1980	58.091	27.748	4821	6403	1153	17.706	260
1985	79.594	34.978	7987	11.567	2564	22.060	438
1990	107.767	45.255	8993	17.376	4154	31.410	579
1995	168.316	79.231	10.853	25.867	6730	44.867	768
1996	172.912	81.176	10.783	25.733	7140	47.315	765
1997	175.263	81.717	10.573	25.274	7192	49.747	760
1998	178.137	83.065	10.247	24.579	7419	52.060	767
1999	190.896	89.516	10.171	25.818	7871	56.731	789
2000	207.607	98.754	10.201	27.419	8721	61.709	803
2001*	350.503	126.702	10.300	53.546	20.963	138.061	931
2002*	286.601	122.352	10.182	42.068	13.043	98.106	850
2003*	259.794	120.694	10.128	35.176	11.839	81.113	844
2004*	264.880	123.149	10.130	34.778	12.331	83.656	836
2005**	296.000	153.334	10.406	35.064	12.418	83.940	838
2006**	409.185	149.982	10.370	72.230	22.418	153.307	878
2007**	435.736	147.959	10.446	73.146	24.269	179.040	876
2008***	440.277	127.476	3.411	112.656	28.588	167.790	356
2009***	454.191	121.852	3.286	121.874	30.277	176.561	341
2010	445262	108671	3273	124844	31252	176911	321
2011	436822	105340	3057	117360	33141	177608	316
2012	417042	102389	3175	111577	35246	164335	320
2013	398268	100845	3516	96780	37805	158992	324
2014	390113	98948	3553	90839	42492	153936	339
2015	383759	93543	3601	86127	44969	155137	334
2016	392969	88157	3791	85671	48563	166414	360

Fonte: 1980-1995. INE – Estatísticas Demográficas e SEF – Estatísticas. Baganha (1996).

1996-2001 – INE. Estatísticas Demográficas, 1996-2001.

2001-2012 – SEF. Estatísticas. Disponível em: <<http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>>.

2013-2016 – INE, INE e População estrangeira com estatuto legal de residente.

Notas: (*) Inclui Autorizações de Residência e Autorizações de Permanência

(**) Inclui Autorizações de Residência, Prorrogações de Autorizações de Permanência e Prorrogações de Vistos de Longa Duração.

(***) Inclui Autorizações de Residência e Prorrogações de Vistos de Longa Duração.

Em síntese, Portugal registou nos últimos 40 anos, diferentes movimentos de entrada que resultam e, simultaneamente, produzem a

integração do país em diversos sistemas migratórios. Durante as primeiras décadas que se seguiram à revolução de 1974, a origem dos imigrantes assentava na constituição e consolidação de um sistema migratório lusófono, pós-colonial, sendo a maioria dos imigrantes que nesse período chegavam ao país provenientes de países africanos de língua portuguesa, e na integração, como país recetor, no sistema migratório europeu. Esta inserção traduzia-se na presença de fluxos bipolarizados para o país (migrantes pouco qualificados e migrantes altamente qualificados) e, neste sentido, de uma imigração laboralmente induzida, mas que se complementava com um processo de crescimento demográfico natural endógeno e por uma alimentação exógena através de reagrupamento familiar ou de uso de redes migratórias de proximidade. O ano 2000 estreia a integração de Portugal no alargamento do sistema migratório da Europa de leste que, entretanto, se estendera aos países do sudoeste europeu (Espanha, Itália ou Grécia). Trata-se de um sistema que até então não comunicava de forma sustentada e regular com o sistema migratório europeu e que, em resultado da desintegração da União das Repúblicas Soviéticas e de variados condicionalismos económicos e políticos, passou a interligar-se com o sistema migratório europeu, alargando, deste modo, a esfera de ação deste sistema através da sua integração num outro sistema migratório regional. A concretização do sistema comum de emissão de vistos de Schengen retirou a capacidade a Portugal de controlar as entradas do país a potenciais migrantes de países terceiros (o que já acontecia com países com os quais imperava uma política de isenção de vistos de entrada) e, em certo sentido, internalizou a política de gestão de fluxos migratórios que, doravante, passará a ser exercida mais pelo mercado de trabalho em conjugação com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (via emissão e renovação de autorizações de residência), do que pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros através da emissão de vistos de trabalho. Um exemplo prático desta internalização da política migratória foram as sucessivas regularizações extraordinárias de imigrantes. Num período de quinze anos (1992-2007) foram aprovados seis processos de regularização de imigrantes em Portugal: 1992, 1996, 2001, 2003, 2004 ou 2007. A população estrangeira residente em Portugal ganhou visibilidade estatística (SAMPAIO, 2016), pese embora o facto de a sua presença social e económica se ter feito sentir bem antes destes momentos regularizatórios. A reação do Estado é tanto o resultado de uma vigilância permissiva da imigração como de, com Schengen, este ser um recurso nacional de última geração para um processo de cedência de soberania para a esfera Europeia que vem acontecendo ao longo do tempo. Por outro lado, o aumento do número de estrangeiros que acedeu à nacionalidade portuguesa após a alteração legal de 2007, contribuiu para

o desaparecimento estatístico de muitos imigrantes em Portugal. No primeiro quinquênio de aplicação da nova Lei de Nacionalidade, entre 2007 e 2012, o número de cidadãos a quem foi concedida a nacionalidade portuguesa atingiu 223.231.

No período de 30 anos, entre a primeira Lei de Estrangeiros (1981) e a atualidade, ocorreu uma mudança significativa na paisagem imigratória nacional, indiciando, por um lado, uma aceleração e diversificação dos ciclos imigratórios e, por outro, um processo de heterogeneização da população estrangeira residente em várias das suas características principais. Em resultado de diversos fluxos imigratórios, a composição nacional dos estrangeiros a residir em Portugal é atualmente mais diversificada do que foi durante as décadas anteriores. Hoje em dia, compreende, para além de uma proporção significativa de imigrantes das ex-colónias portuguesas (PALP e Timor-Leste), do Brasil e da União Europeia, uma parte substancial de imigrantes provenientes de países com os quais Portugal não tinha, até muito recentemente, quaisquer ligações históricas, económicas ou políticas significativas.

Desde meados da década passada, e em especial após a crise económica de 2008, Portugal assistiu a uma alteração do total e dos perfis de imigrantes e/ou de estrangeiros residentes. Se até meados da década passada, as principais razões de entrada ou de solicitação de entrada no país, eram, como explicámos, laboralmente induzidas (e, sobretudo, para o exercício de uma atividade profissional subordinada), nos últimos anos, os fluxos de entrada passaram a estar associados principalmente ao estudo (no ensino superior) (SEF, 2012) e ao reagrupamento familiar. Sem prejuízo de sinais recentes poderem indiciar um novo ciclo de entradas de imigrantes para o exercício de atividades profissionais subordinadas (aliciado por uma aceleração da economia), há que salientar o aparecimento de novos perfis migratórios induzidos por uma nova estrutura fiscal para residentes não habituais em vigor desde 2009ⁱ. Estes estrangeiros residentes em Portugal (não se autoconsideram imigrantes, mas sim expatriados) alcançam já cerca de 0,5-0,7% do total da população residente em Portugal, ou seja, 15% a 20% do total de estrangeiros residentes no país. Uma parte substantiva destes estrangeiros residentes é nacional de um país da União Europeia e, neste sentido, dificilmente captável nas estatísticas nacionais. Entre o leste e o oeste ficou em Portugal um rasto de migrantes, muitos dos quais, entretanto, se naturalizaram portugueses e fazem hoje parte da população nacional. A análise da escolha de Portugal como destino, para estes migrantes e para os que continuam a chegar, oscila entre uma preponderância entre o que, na Sociologia, se constrói na interação entre a agência (isto é a capacidade de racionalmente cada individuo escolher o seu destino

migratório) e a estrutura (isto é, a influência que o contexto social, económico e político exerce nessa liberdade de escolha). Num tempo em que a liberdade de circulação e a mobilidade migratória está ainda muito condicionada, em que as fronteiras são como muros que separam desejos, projetos e ambições, o exemplo de Portugal, um país de emigração e de imigração, pode ser um exemplo interessante para continuar a acompanhar.

Referências

- ABRAM, S. et al. The free movement of people around the world would be Utopian. *Identities*, v. 24, n. 2, p. 123-155, 2016.
- ANDERSON, B. R. O. G. **Imagined communities**: reflections on the origin and spread of nationalism. New York, NY: Verso, 2006.
- BAGANHA, M. I.; MARQUES, J. C.; GÓIS, P. (Org.). **Imigração Ucraniana em Portugal e no Sul da Europa**: a emergência de uma ou várias comunidades? Lisboa, Portugal: ACIDI, 2010. (Cominidades, 3).
- _____; MARQUES, J. C.; GÓIS, P. **Novos fluxos migratórios**: imigrantes da Europa de Leste em Portugal. Coimbra, Portugal: Centro de Estudos Sociais, 2004a.
- _____; MARQUES, J. C.; GÓIS, P. Novas migrações, novos desafios: a imigração do Leste Europeu. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 69, p. 95-115, 2004b.
- _____; MARQUES, J. C.; GÓIS, P. The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal. In: BAGANHA, I.; FONSECA, M. L. (Ed.). **New waves**: migration from Eastern to Southern Europe. Lisboa, Portugal: Luso American Foundation, 2003.
- CEYHAN, A.; TSOUKALA, A. The securitization of migration in western societies: ambivalent discourses and policies. *Alternatives*, v. 27, n. 1, p. 21-39, 2002.
- CLEMENS, M. A. Economics and emigration: trillion-dollar bills on the sidewalk? *Journal of Economic Perspectives*, v. 25, n. 3, p. 83-106, 2011.
- GEDDES, A. **The politics of migration and immigration in Europe**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2003.
- GÓIS, P.; MARQUES, J. C. A evolução do sistema migratório lusófono: uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa. *Revista Internacional de Língua Portuguesa*, n. 24, p. 213-231, 2011.
- _____. **Emigração Cabo-Verdiana para (e na) Europa e a sua inserção em mercados de trabalho locais**: Lisboa, Milão e Roterdão. Lisboa, Portugal: ACIME, 2006.
- _____; MARQUES, J. C. Portugal as a semi-peripheral country in the global migration system. In: CONFERENCE LUSOPHONE MIGRATION, 2006, Washington DC. *Anais...* Georgetown University, 2006.
- HASELSBERGER, B.; WALSH, C.; HERRSCHEL, T. Debating Borders. *Regions Magazine*, v. 293, n. 1, p. 4-5, 2014.
- İÇDUYGU, A.; ÜSTÜBICI, A. Negotiating mobility, debating borders: migration diplomacy in Turkey-EU relations. In: SCHWENKEN, H.; RUß-SATTAR, S. (Ed.). **New border and citizenship politics**. London: Palgrave Macmillan, 2014.
- MARQUES, J. C. Migrações internacionais: algumas notas sobre a fronteira no processo migratório. In: VIEIRA, R. et al. (Org.). **Conceções e práticas da mediação intercultural e intervenção social**. Porto: Afrontamento, 2017.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- MCLAREN, L. M. Anti-immigrant prejudice in Europe: contact, threat perception, and preferences for the exclusion of migrants. **Social Forces**, v. 81, n. 3, p. 909- 936, 2003.
- MESSINA, A. M. **The logics and politics of post-WWII migration to western Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- MILLER, D. Immigration: a case for limits. In: WELLMAN, C. H.; COHEN, A. I. (Ed.). **Contemporary debates in applied ethics**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.
- PAPASTERGIADIS, N. **The turbulence of migration: globalization, deterritorialization and hybridity**. Malden, MA: Polity Press, 2000.
- PEIXOTO, J. et al. (Org.). **Vagas Atlânticas: migrações entre Brasil e Portugal no início do século XXI**. Lisboa, Portugal: Mundos Sociais, 2015.
- PELUSO, N. L.; LUND, C. New frontiers of land control: Introduction. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 4, p. 667-681, 2011.
- PIRES, R. P. P. **Migrações e integração: teoria e aplicações à sociedade**. Lisboa, Portugal: [s.n.], 2003.
- RASMUSSEN, M. B.; LUND, C. Reconfiguring frontier spaces: the territorialization of resource control. **World Development**, v. 101, p. 388-399, 2018.
- RIBAS-MATEOS, N. Security and insecurity at the border: notes from the Mexican-US border when considering the mediterranean. In: LAZARIDIS, G. (Ed.). **Security, insecurity and migration in Europe**. Ashgate, 2011.
- RISSE, M. How does the global order harm the poor? **Philosophy and Public Affairs**, v. 33, n. 4, p. 349-376, 2005.
- SALT, J.; J. ALMEIDA, C. International migration in Europe. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, v. 22, n. 2, p. 155-175, 2006.
- SIMMEL, G. **Soziologie: untersuchungen über die formen der vergesellschaftung**. Berlin: Duncker & Humblot, 1968. (Gesammelte Werke, 2).
- STEINER, J.; WOODS, L.; TWIGG-FLESNER, C. **EU law**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- ZOLBERG, A. R. Changing sovereignty games and international migration. **Indiana Global Legal Studies Journal**, v. 2, n. 1, p. 153-170, 1994.

AS AÇÕES EUROPEIAS NO MEDITERRÂNEO NO SENTIDO DA CONSTRUÇÃO DE NOVAS FRONTEIRAS PARA OS MIGRANTES E REFUGIADOS

João Carlos Jarochinski Silva
Jorge Silva Macaísta Malheiros
Daniel Campos de Carvalho

A União Europeia é o modelo de integração de países mais saudado no cenário internacional pois conseguiu não apenas promover vigorosos resultados econômicos ao longo das décadas, mas também obteve relevantes avanços políticos. Neste último campo, o bloco estabeleceu nos últimos 25 anos uma série de medidas relacionadas à circulação de pessoas no interior das fronteiras dos países membros e, também, à entrada de pessoas nacionais de países terceiros.

Relativamente ao ingresso destes últimos, o controle das chamadas fronteiras externas tem aproximado a política de refúgio à política migratória, estabelecendo maiores vínculos entre estas. Tal liame acabou estabelecendo práticas que, em diversos casos, chegam a impedir pessoas em situação evidente de refúgio de apresentarem e verem os seus pedidos de reconhecimento da condição ao menos considerados para análise, pois efetivam-se verdadeiras barreiras ao acesso ao estatuto de refugiado ou a formas de proteção subsidiária, bem como aos procedimentos que a eles podem conduzir.

Primeiras medidas de vinculação entre migração e refúgio

Já em 29 de abril de 2004, a Europa expedia uma diretiva que estabelece um patamar mínimo para a concessão do *status* de refugiado a pessoas vindas de países terceiros. Outra diretiva, de 1º de dezembro de 2005, define as normas mínimas que devem ser aplicadas em caso de refúgio. Essas normas significam uma importante barreira para a concessão do *status* de refugiado nos países-membros. É importante frisar que a regra básica ainda é a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiado (também conhecida por Convenção de Genebra) de 1951, mas não há como negar a importância das referidas diretivas – já que estas acabam definindo, de forma mais concreta, quais são as situações de perseguição e outras necessidades para o seu reconhecimento, algo que não ocorre no texto de 1951. Isso parece

reforçar a ideia, defendida anteriormente, de que a Europa tem cada vez mais restringido o acesso de populações nacionais de países terceiros às formas de proteção decorrentes da aplicação do Estatuto de Refugiado.

A busca pela regulação, frequentemente em uma perspectiva restritiva, das pessoas que se movimentam internacionalmente por conta própria (nesse campo inseridos os requerentes de refúgio), constitui o elemento essencial nas barreiras configuradas pelas fronteiras do mundo, pois a ameaça já não é mais um Estado estrangeiro ou seus exércitos, mas sim os imigrantes (FIGUEIREDO, 2011).

Obviamente que as políticas migratórias não se traduzem apenas em barreiras, segurança e tentativas de impedir a entrada de pessoas nos países. Contudo, enquanto o discurso securitário europeu apoiado em ideias que articulam, de modo não sustentado e abusivo, migrantes, refugiados e terrorismo, ou que valorizam princípios estáticos e essencialistas de identidade nacional – como se esta não fosse sempre permeável e dinâmica – têm ganho espaços nas agendas sócio-políticas, já questões como os direitos dos cidadãos de países terceiros ou a sua importância demográfica e econômica numa Europa profundamente envelhecida apresentam muito menor visibilidade. Conforme destaca Giovanna Marconi, os ideais relacionados com as migrações que não são pautados pela questão de segurança, têm sido largamente deixados de lado.

La recomendación era que todos los Estados desarrollasen políticas comunes basadas en dos ejes principales. Por un lado, la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, a ser efectuada no sólo mediante el control de flujos sino también racionalizando las posibilidades reales de inmigración legal y fomentando una cooperación más estrecha con terceros países; por el otro, la promoción de políticas de integración de los migrantes en regla y la implementación de medidas contra el racismo y la xenofobia. En realidad, las consideraciones sobre libertad y justicia se han dejado bastante de lado mientras que la “seguridad” no ha dejado de ser la preocupación central para la mayoría de los países-miembros, que siguen demostrado que prefieren implementar políticas represivas unilaterales en lugar del recomendado diálogo con terceros países (MARCONI, 2011, p. 79).

Desde o Acordo de Schengen, originalmente assinado por cinco países em 1985 e que hoje abrange a 25 estados e faz parte do quadro jurídico da UE desde o Tratado de Amsterdã (1997), foram adotados diversos instrumentos normativos para garantir a livre circulação entre os Estados-membros. Entretanto, para garantir tal circulação, uma outra face do processo também teve que vir à tona: o controle das fronteiras externas do bloco.

Ações focadas em segurança

Nos últimos anos, percebe-se a implementação de mecanismos referentes à construção da ideia de uma política comum em termos migratórios almejada pela União. Nota-se o surgimento de inúmeros mecanismos voltados para a normalização dos movimentos regulares e para a prevenção, controle e punição da imigração irregular dentro da área Schengen. Tais medidas vão desde as normas comuns de obtenção de visto (Regulamento nº 574/1999), à responsabilidade dos que realizam os transportes (Diretiva nº 51/2001) e a devolução em conjunto de migrantes (Diretiva 2008/115/CE), o EURODAC (sistema de identificação digital), o reforço de barreiras fronteiriças terrestres, as ações da European Patrol Network (EPN) no Mediterrâneo e no Atlântico, a criação das RABIT (Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras) até chegarem, àqueles que podem ser classificados como os dois instrumentos mais importantes deste processo: o SIS (Sistema de Informação Schengen) e a sua evolução para o SIS II, e a FRONTEX (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia) (CERIANI CERNADAS, 2009).

Sobre esses últimos, podemos destacar que a principal atividade dos SIS's é fornecer dados para a regulação das pessoas que se movimentam no espaço Schengen, os quais compreendem desde dados papiloscópicos, fotografias até mandados de detenção europeus. Percebe-se o foco de seu trabalho nas movimentações internas ao espaço de livre-circulação.

Já a FRONTEX operacionaliza a patrulha no Mediterrâneo e no Atlântico. Esta se dá por meio de aeronaves e navios, demonstrando o foco de suas ações no exterior do continente. Dentro dessa perspectiva, apesar de diversos mecanismos que foram criados desde o Acordo de Schengen, pode-se afirmar que a principal inovação na busca por melhores resultados é a configuração de controles externos à sua área geográfica de vigência (o denominado Espaço Schengen), isto é, a obtenção por meio de convênios com países de origem e de trânsito de migrantes de autorizações para a realização no território desses últimos de formas de controle capazes de impedir a ida de imigrantes para o território europeu. Tal ação, que externaliza as fronteiras do Espaço Schengen, faz parte de mais uma forma de ação da Europa para o controle de suas fronteiras, a chamada Política de Vizinhança¹¹.

¹¹ Segundo Figueiredo (2011, p. 3-4): podemos identificar diferentes formas de regulação e abertura das políticas de fronteiras exteriores da União Europeia. Ele identifica três "modos de

As políticas de vizinhança e o co-desenvolvimento: ler nas entrelinhas...

Ainda que respondendo a interesses localizados no interior dos Estados nacionais, as barreiras podem também ser erguidas fora de seus limites. A intenção de contornar protestos de grupos defensores de direitos humanos e de partidários da imigração responde por diversas iniciativas de criar políticas extraterritoriais contra migrantes. Exemplos a citar, para o caso europeu, são as barreiras nas áreas espanholas ao norte do Marrocos e as diversas gestões no sentido da criação de campos para migrantes em pontos de passagem rumo à Europa, como a Líbia (PÓVOA NETO, 2007, p. 12).

Essa inovação política tem início em 2003, mesmo ano em que a própria Comissão Europeia emitiu um parecer sobre a questão do número excessivo de pedidos de Refúgio em solo europeu. Diferentemente das noções estabelecidas anteriormente, principalmente em Schengen, que pensa as fronteiras como definidas e estanques, a Política de Vizinhança considera o referencial fronteiriço sob o prisma da fluidez e mobilidade. Esta se baseia na construção de acordos com os vizinhos para que eles estabeleçam em suas ações instintivas reformas que atendam aos interesses europeus, incentivando-os por meio de financiamentos e apoio em objetivos políticos (FIGUEIREDO, 2011). Como numa boa troca, os países vizinhos que se mostrarem mais operantes na execução dos objetivos da União, recebem uma recompensa maior.

A maioria das ações relacionadas à política de vizinhança dizem respeito à segurança, apesar de receberem designações como se fossem de desenvolvimento. Na verdade, esse desenvolvimento é apresentado como co-desenvolvimento, isto é, como um processo assente em projetos de cooperação para o desenvolvimento apoiados pelos Estados europeus de destino e implementados nos países de origem dos migrantes, com o desejável envolvimento destes. No entanto, frequentemente, esse pretense desenvolvimento só ocorre para os vizinhos que atenderem aos interesses europeus, como a diminuição da entrada de migrantes oriundos dessas localidades. O fato de as questões migratórias de membros extracomunitários serem colocadas nessa ação política evidencia, mais uma vez, que o viés predominante é o discurso da segurança. Como refere Chou, parece prevalecer uma perspectiva “coerciva” (utilização da “ajuda ao desenvolvimento” como “moeda de troca” para que os países terceiros cooperem em matérias como o controle de fronteiras ou o combate à imigração irregular) face à apregoada e desejável perspectiva integrada

governo”, com as seguintes instituições correspondentes: a “Política Regional Europeia”, o “Espaço Schengen” e a “Política de Vizinhança Europeia”.

(considera os interesses de países de origem, de destino e dos próprios migrantes e incorpora-as de forma equânime na negociação) e centrada no desenvolvimento (CHOU, 2006).

De resto, sobre estas tendências nas políticas de controle, destaca Figueiredo (2011, p. 8) que:

Primeiramente, desde a implantação do espaço Schengen, que é completamente adquirido pelos Estados-membros a partir de 1999, os casos mais recorrentes de mortes por tentativa de chegada clandestina no continente europeu concentram-se sobretudo na região do Mediterrâneo. Em segundo lugar, com a política de vizinhança mais recente, as implicações dos controles de fluxos passaram geograficamente muito além das fronteiras imediatas do território europeu. Incapaz de controlar as suas fronteiras contra fluxos transnacionais indesejáveis, a União Europeia empreende a passagem da função de controle de fluxos para países terceiros, de onde a maioria dos imigrantes são oriundos: há uma externalização das fronteiras, que alcança países subsaarianos.

Tal externalização buscada pela União e seus membros, revela a ampliação dos tentáculos de poder para uma área que vai além do seu território. Isso é possível graças a uma série de contrapartidas oferecidas para que esses países realizem as ações desejadas pela Europa. Incluem, sobretudo, países não comunitários do Leste Europeu e africanos, existindo também acordos com países latino-americanos, apesar de estes apresentarem uma maior resistência ao controle objetivado pela Europa.

Essas políticas de co-desenvolvimento se revelam contraditórias e ineficientes, pois, muitas vezes, estão vinculadas à diminuição da atuação estatal na origem. Não se percebe que a falta de assistência das autoridades locais é um dos principais fatores responsáveis pelos movimentos migratórios. Fica difícil estabelecer até que ponto o co-desenvolvimento não expressa apenas uma maneira de proteger os investimentos do país-destino dos imigrantes, no caso concreto os Estados europeus, nos centros de origem daqueles.

A leitura que os agentes políticos fazem do processo busca encontrar uma forma de gerenciar esses fluxos. Porém, o referido gerenciamento pode apresentar formas diferentes em cada parte do processo, seja como co-desenvolvimento na origem, ou como integração no destino, mostrando que nem a linguagem para esse fenômeno foi acertada.

A posição dos países europeus revela a visão predominante de seus governos nacionais sobre o tema, que é a de conceber a migração como mero problema e não como um processo social, econômico e geográfico. Partindo dessa premissa, não faz sentido esperar por medidas

mais coerentes com os padrões humanitários. Tal realidade demonstra que conceber uma política de co-desenvolvimento como anteparo ao ingresso de imigrantes e como garantia de manutenção de certos benefícios aos nacionais europeus não é eficaz. Isto porque enquanto existir uma diferença tão acentuada entre níveis de rendimento e condições de vida, o indivíduo sempre buscará o que lhe parecer melhor, ocorrendo assim um claro incentivo à migração.

Nem mesmo alguns países europeus atuam segundo essa controversa lógica de co-desenvolvimento, como demonstra a postura espanhola frente aos colombianos que pretendem entrar em seu território com o status de refugiados. Entretanto, o mais cruel dessa política não é o no tocante a latino-americanos. Sem dúvida, o principal foco das ações de controle e de “gestão conjunta” é para com os países africanos, principalmente os do norte da África banhados pelo Mediterrâneo.

Vale destacar que os países do Norte da África com os quais a Europa faz tais acordos têm produtos *per capita* muito inferiores à média da União Europeia, significativas desigualdades de rendimento e graves tensões sociais, algo que a denominada Primavera Árabe não resolveu. Tudo isto contribui para reforçar o potencial emigratório, para além de tais países serem muito utilizados como rota pelos migrantes e refugiados oriundos da África sub-sahariana que almejam buscar proteção na Europa. (THE GLOBAL INITIATIVE AGAINST GLOBAL CRIME, 2014)

Nos países do Norte de África, a pressão exercida pela Europa faz com as ações de cooperação sejam coerentes com seus objetivos políticos e econômicos, sendo os países de destino “convencidos” a colaborar por meio da atribuição de dividendos (como o aumento da ajuda e dos investimentos em quase todas as localidades) ou a elevação ao status de parceiros preferenciais (de que é um bom exemplo o “estatuto avançado” oferecido ao Estado marroquino em 2008, que fez parte de uma “recompensa” dada pelo empenho das suas forças policiais no combate contra a imigração ilegal) (FIGUEIREDO, 2011). Na mesma linha, é possível mencionar, no caso líbio, a suspensão do embargo ao regime de Kadafi e, no caso turco, as negociações visando a entrada na UE.

Marconi (2011) destaca que a lógica por trás de tais políticas possui uma forma prejudicial de ver a questão, parecendo que as migrações só ocorrem do Sul para o Norte e não se importando com os sistemas de migrações regionais que são afetados por construções que objetivam, exclusivamente, impedir a migração.

Um exemplo bastante emblemático das ações tomadas para atender aos anseios europeus é o da Argélia. A localidade, na qual o ato

de emigrar é conhecido como “queimar a fronteira”, realizou medidas de endurecimento para a emigração, conforme relata Del Grande (2012, p. 31):

Quemar la frontera era un acto político, de ruptura con las restricciones a la libertad de circulación que Europa oponía y que Argelia hacía suyas, a tal punto que en 2008 había dictado una ley que establecía una condena de tres meses de cárcel para quien abandonara el país sin tener sus documentos en regla.

O desrespeito aos direitos e a criminalização dos movimentos migratórios – exemplos das relações UE-Norte da África

A medida argelina para atender aos anseios europeus joga por terra a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, uma vez que seu artigo XIII afirma que: “2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a ele regressar”¹². A Argélia é historicamente um grande polo de emigrantes, além de ser utilizada como rota de trânsito para se chegar ao continente europeu – o que aumenta o impacto negativo das medidas adotadas por aquele país.

Sobre o desrespeito ao artigo XIII da Declaração Universal, Ceriani Cernadas afirma que, nas ações relativas ao controle migratório, o dispositivo em questão “é total ou parcialmente ignorado pelas políticas estatais, sendo associado unicamente ao direito de emigrar, e não ao de imigrar” (CERIANI CERNADAS, 2009, p. 2004). Mas, na ação argelina e de outros países do Norte da África, com a implementação de práticas alinhadas ao interesse europeu, nem o direito de emigrar é respeitado.

Tal tipo de ação revela um paradoxo, pois há mais de 60 anos o direito estabelecido pelo artigo XIII ficou a dever-se à ação dos países “ocidentais”. Mesmo posteriormente, na Conferência de Helsinque, em 1975, ao debater temas como a reunião familiar, o direito de emigrar foi uma questão latente, no qual se buscavam meios de tornar esse direito efetivo (HANNUM, 1987).

Ora no âmbito dos supostos acordos de co-desenvolvimento realizados com os Estados do Mediterrâneo sul e oriental, para além de se pressionarem estes países para controlarem a imigração (afetando efetivamente também o refúgio), também se induz que esta seja tratada, em muitos casos, como “ilegal” antes mesmo dela existir (HANNUM, 1987).

¹² Obviamente que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não possui força jurídica vinculante, o que impede que os Estados sejam obrigados a cumprir as suas determinações. Entretanto, trata-se de um texto importante em inúmeras dimensões, além de ser um ariete da produção normativa acerca dos direitos humanos. Por esse motivo, causa tamanho espanto o fato de ela ter sido desconsiderada de modo tão flagrante pela ação argelina.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Ceriani Cernadas (2009) afirma que medidas como as adotadas pelos países do norte africano, por pressão dos europeus, trazem um duplo desafio no sentido de proteção aos Direitos. O primeiro é a detenção imediata ao se efetivar a interceptação desses emigrantes, e o segundo é o estabelecimento de penas por conta da tentativa de migrar sem os documentos necessários para tal.

O primeiro ponto demonstra que a prisão, de caráter administrativo, carece de devido processo legal, não sendo verificadas a ampla defesa e a garantia do contraditório. O indivíduo é detido, mas não lhe é oferecida a oportunidade de defesa, de apresentação do pedido de refúgio ou mesmo de qualquer outra forma de manifestação perante as autoridades.

Importante também salientar que, muitas vezes, os centros para o encarceramento dos indivíduos que desejavam migrar são construídos com o recursos europeus. A Espanha e a Itália, principalmente, contribuíram no âmbito material e político para a criação de locais de detenção para migrantes. Essas medidas atingem praticamente todo o Norte da África e estão se tornando características da ação de controle europeu.

Outro problema de primeira grandeza deve-se ao fato de que essas medidas de controle são, via de regra, acompanhadas de diversas outras formas de desrespeito aos Direitos Humanos, pois não há um acompanhamento efetivo das condições desses encarceramentos. Não se encontram com facilidade dados relativos ao número de detidos e à forma como transcorrem os seus processos, caso eles existam. Assim, cria-se uma indeterminação sobre a condição jurídica do indivíduo, além de implicar outras questões agudas como os prazos de detenção, o destino das pessoas ao serem colocadas novamente em liberdade ou a existência de devoluções para os países dos quais são naturais.

Nesse aspecto, tão grave quanto o apoio para a construção de centros de detenção, é a falta de vigilância e de controle das ações adotadas nesses locais soerguidos e guiados de acordo com os interesses europeus. Quando são feitas inspeções, estas chegam ao ponto a omitir informações ou relativizá-las, como salienta Del Grande (2012, p. 121-122) ao tratar das visitas à Líbia.

El informe de la Comisión sobre la visita a Libia en 2004 se había limitado a referirse a “dificiles” condiciones de detención que a fin de cuentas eran “acceptables a la luz del contexto general”. Tres años después, en mayo de 2007, otra delegación europea visitó el sur de Libia, incluida la cárcel de Kufrah, para sentar las bases de una cooperación futura. En esta ocasión, en vez del blando tono de la diplomacia, se prefirió la censura. “Apreciamos tanto la diversidad del

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

desierto como su vastedad”, escribieron los delegados. Sin embargo, sobre las condiciones de la cárcel de Kufrah, no dijeron ni una palabra.

Percebe-se que o encarceramento em “centros de detenção desempenha um papel simbólico importante perante uma sociedade europeia que, preocupada com a sua segurança e bem-estar, faz ‘vista grossa’ perante a criação de novos ‘muros’” (MATOS, 2010, p. 77).

Entretanto, nem mesmo a efetividade da política pode ser comemorada, pois, de fato, mesmo com as políticas da chamada Fortaleza Europa, que vão desde o estabelecimento de critérios rígidos para a admissão e concessão de vistos, até o aumento do controle fronteiriço, o que de fato vem ocorrendo é o desvio dos fluxos migratórios para outras regiões, normalmente periféricas, ao redor da União (MATOS, 2010).

Com a remodelação constante das rotas de fluxos, que se adaptam a cada nova medida de segurança, é possível perguntar-nos em que medida os muros de Ceuta e Melilla não se tornam, no aspecto do controlo migratório, cada vez mais obsoletos. Mudando as rotas, envolvendo polícias multinacionais, intervenções militares e “preventivas”, a externalização das fronteiras constitui uma fortificação europeia cujas barreiras são um elemento que se torna cada vez menos prático e mais simbólico. Uma outra dinâmica é encontrada no entanto numa série de campos de refugiados e de detenção de imigrantes irregulares, lugares estes onde a distinção entre refúgio e detenção apaga-se nas práticas de confinamentos, legais ou ilegais (FIGUEIREDO, 2011, p. 8).

O resultado mais claro dessas ações é a política de estigma em relação aos imigrantes, procurando afastá-los por uma lógica de terror, para que o medo inserido nas pessoas, ao se mostrarem os resultados que uma empreitada como viagens desse tipo pode trazer, faça com que as pessoas, de forma espontânea, não realizem a travessia.

Outro resultado também perceptível com tais medidas consiste no fortalecimento de grupos que atuam traficando pessoas, pois, como a rede de controle de entradas é mais forte e restritiva e as oportunidades legais de ingresso mais escassas, os imigrantes e também os que buscam refúgio acabam por procurar essa forma para realizarem a travessia em busca de uma maior possibilidade de sucesso. O que, em tese, deveria coibir o tráfico de pessoas, acaba, deste modo, reforçando-o¹³.

¹³ Em 2011, foi estabelecida a Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 05 de Abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. Em 2002, já existia uma Decisão-Quadro do Conselho, a de número 2002/629/JAI, sobre o tráfico de pessoas. Entretanto, apesar da criminalização de uma série de condutas relacionadas ao tráfico, a própria política migratória e de refugiados praticada em nível da União,

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Póvoa Neto (2007, p. 12) também destaca a função da construção de barreiras para atender a setores internos dos países de imigração e de recepção de refugiados. Ele afirma que:

As diversas formas de barreiras [...] podem ser encaradas tanto como dispositivos práticos, no contexto de novas e agressivas políticas migratórias, quanto como poderosos discursos de sinalização quanto à rejeição e repressão a que estariam sujeitos migrantes ilegais. Do ponto de vista dos “públicos internos” das sociedades de imigração, as barreiras são respostas efetivas – e “eloquentes” – a demandas dos setores anti-imigração e a clamores generalizados quanto a ações concretas no sentido de maior segurança.

Mas, infelizmente, não são apenas os incentivos à construção e à falta de fiscalização sobre os centros de detenção em outros países que chamam a atenção nas ações operadas pela União Europeia e seus membros. As patrulhas marítimas realizadas no Atlântico e no Mediterrâneo também são causa de enorme preocupação, principalmente com as práticas de *refoulement* preventivo.

Vale ressaltar que essas patrulhas não são realizadas apenas pela FRONTEX e EPN, envolvendo também as guardas-costeiras nacionais. Podemos afirmar que tem havido um aumento nessas atividades, conforme os valores destacados para a FRONTEX e os inúmeros relatos demonstram. Sobre esse aumento do controle e os objetivos que isso traz, Sassen o classificou como a tentativa de construção de um muro de Berlim sobre as águas, para separar dois mundos que seriam antagônicos (SASSEN, 2006). Roeder *apud* Figueiredo (2011, p. 8) afirma que segundo essa lógica:

O Mediterrâneo não é apenas uma divisão política, demográfica e econômica, mas também uma fronteira moral e ideológica que pode ser percebida como sendo a barreira entre, de um lado, democracia e secularismo, e de outro, fanatismo religioso e regimes totalitários. Esta percepção é culturalmente parcial, visto que a distinção ou separação entre “nós” liberais e “eles” fanáticos opera-se apenas de um dos lados de uma fronteira ideológica popularizada pela teoria do choque de civilizações.

Obviamente, tal percepção do espaço mediterrânico é totalmente descolada da trajetória histórica da região, extremamente marcada pela relação de interdependência entre as localidades da costa situadas nos

pautada na criação de barreiras, acaba tendo o efeito de fortalecer esse tipo de ação ilícita, pois os imigrantes e os refugiados procuraram alternativas para furar o controle contra a sua entrada.

dois continentes banhados por esse mar, mas, mostra-se coerente com uma realidade que distingue dois mundos.

Aliás, os mundos sedimentados nos dois polos, no alto e no pé da nova hierarquia da mobilidade, diferem acentuadamente; também se tornam cada vez mais incomunicáveis entre si. Para o Primeiro Mundo, o mundo dos globalmente móveis, o espaço perdeu sua qualidade restritiva e é facilmente transposto tanto na sua versão “real” como na versão “virtual”. Para o segundo mundo, o da “localidade amarrada”, daqueles impedidos de se mover e assim fadados a suportar passivamente qualquer mudança que afete a localidade onde estão presos, o espaço real está se fechando rapidamente. É um tipo de provação que se torna ainda mais penosa pela insistente exibição na mídia da conquista do espaço e do “acesso *virtual*” a distâncias que permanecem teimosamente inacessíveis na realidade efetiva (BAUMAN, 1999, p. 96).

Sobre essas ações nos mares e oceanos, há um desdobramento atrelado ao fato de que, ao chegarem ao mar territorial de algum país membro da UE, os indivíduos que realizam a viagem terão a sua situação de regularidade ou irregularidade e os pedidos de refúgio analisados pelo país em que se encontram. Até aí, não há qualquer incoerência com as normas de Direito Internacional que regulam a questão.

Conflitos entre estados e violação de direitos individuais

Entretanto, essa medida, majoritariamente aceita pela comunidade internacional, por conta da forma como a Europa regula a questão no Acordo de Dublin de 1990, e com o Tratado de Amsterdã que estabeleceu o sistema comum de asilo¹⁴, pode gerar consequências sociais indesejáveis e geradoras de xenofobia, principalmente em momentos de crise econômica, conforme assinala Beck (2013, p. 31):

A crise financeira abriu um fosso entre os países do Norte e os países do Sul da EU, que se aprofunda cada vez mais devido aos fluxos de refugiados e aos custos associados ao acolhimento dos mesmos, uma vez que aqueles que fogem à perseguição, à guerra civil e ao caos não sobrecarregam a Europa no seu todo, mas sobretudo os funcionários alfandegários e os guardas fronteiriços em países já enfraquecidos

¹⁴ Os quatro pilares do sistema comum de Asilo são a Diretiva 9/2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros; a Diretiva do Conselho 2005/85, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros; Diretiva 2004/83 que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem se beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional; e o Regulamento 343/2003, conhecido como Dublin II, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise do pedido de asilo apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

como a Grécia, Espanha, Itália e Portugal. No regime fronteiriço da EU, em vigor, aplica-se a seguinte regra: o país que tem de iniciar e concluir o processo de asilo é aquele ao qual os refugiados chegam. Embora recebam pagamentos compensatórios da EU, os países do Sul da Europa sentem-se explorados e abandonados. Compreende-se por que razão surgem cada vez mais atos xenófobos e agressões ou até erupções de violência aberta contra refugiados nos Estados fronteiriços da Europa, fracos em termos financeiros.

Essa lógica acaba por reforçar o desejo dos países do Sul europeu, mais próximos dos países geradores de emigrantes e de refugiados e que, em muitos casos, servem de rota para estes, aumentarem as formas de impedir a chegada de indivíduos terceiros ao seu mar territorial, como aconteceu com a Espanha e a Itália, ao apoiarem a construção dos centros de detenção na África. Tais formas vão desde o aumento na cooperação com países terceiros para que estes impeçam as saídas, conforme destacamos anteriormente, até a horripilante omissão de salvamento por parte das autoridades ou a pressão indireta sobre os pescadores dessas águas, pois na sequência de alguns resgates, os marítimos daquela área sofreram consequências econômicas e jurídicas que os impediram de exercer a sua atividade econômica. (DEL GRANDE, 2012) Obviamente que se trata de um ponto controverso que é negado de forma veemente pelas autoridades que, reconhece-se, realizam milhares de salvamentos anualmente; contudo, o número de mortos, principalmente no Mediterrâneo, é uma boa prova, não só da incapacidade de resposta dos meios disponibilizados, mas, também, da existência de alguma omissão.

Ademais, vale apontar a existência de ações de controle que se realizam ainda no mar territorial dos países africanos, de forma autônoma pelos europeus ou em conjunto com as autoridades locais, visando impedir a saída das embarcações com imigrantes e refugiados. Obviamente, ao se efetivarem prisões no mar territorial de um país, a sua autoridade será a competente para analisar o caso das pessoas e eventuais pedidos de refúgio. A ação de controle dos europeus é basicamente interceptar o barco e devolvê-lo com seus tripulantes para as autoridades locais.

Já em águas internacionais, ocorre o procedimento mais perverso em termos de respeito aos Direitos Humanos e ao Direito Internacional. Ao se efetuarem as interceptações, as autoridades europeias fazem a devolução ou enviam para algum país terceiro que admita receber esses imigrantes, segundo os acordos pré-existentes.

Há um nítido desrespeito ao princípio do *non-refoulement*, seja por conta do disposto no artigo 33º, a proibição de expulsar e repelir, seja

no que está assinalado no artigo 31º, ambos da Convenção de 1951, que não permite a devolução do solicitante de refúgio, mesmo que esse indivíduo tenha entrado de forma irregular na localidade, pois não se permite qualquer penalidade por conta desse fato.

Mas, há mais do que isso, pois nem o direito à solicitação de Refúgio é garantido, uma vez que a forma como se dão as operações é contrária ao princípio que proíbe as expulsões coletivas, reconhecido no Protocolo 4 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, em seu artigo 4º. A forma como as autoridades têm agido pode ser entendida no quadro de verdadeiras expulsões coletivas¹⁵ e, quando observamos a origem e o perfil de diversos desses imigrantes, é evidente que diversos deles fariam jus à concessão do refúgio. Vale ressaltar que o pedido de refúgio não precisa ser realizado apenas em território europeu, o simples fato de as autoridades europeias serem as responsáveis pela interceptação já lhes impõe as obrigações internacionais decorrentes do tema.

O impacto de tais medidas sobressai se levarmos em consideração que para parte da doutrina do Direito Internacional, os princípios atinentes ao Refúgio devem ser considerados normas de natureza *Jus Cogens*, não podendo ser afastados de nenhuma maneira. Portanto, caberia aos interceptadores analisar obrigatoriamente as condições e eventuais pedidos de refúgio, pois segundo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em qualquer lugar ou circunstância, estabeleceria o dever de os Estados cumprirem tal regramento¹⁶.

Porém, algo mais imperioso que a não devolução, como o direito à vida, também é desrespeitado, pois a incapacidade ou mesmo a recusa do salvamento a um barco, ou a colocação de obstáculos que dificultem a travessia de tal forma que a tornem quase impeditiva, significa que, na verdade, o que se está a negar a essas pessoas é a própria vida. Não há como se duvidar desse caráter ao se analisar o número de pessoas que falecem no Atlântico e, principalmente, no Mediterrâneo. Como é possível que numa área tão fiscalizada e protegida como o Mar Mediterrâneo existam tantas mortes? Ações como as descritas que

¹⁵ Ceriani Cernadas (2009, p. 202) destaca que para a avaliarmos se a proibição da expulsão coletiva está sendo respeitada, “não somente deveria existir um exame razoável, objetivo e individual de cada medida de repatriação, como também deveriam ser contempladas as circunstâncias nas quais a execução da decisão esteve inserida, segundo os critérios fixados pelo TEDH (Tribunal Europeu de Direitos Humanos). Nos controles em águas e costas africanas, não haveria evidência alguma de que se esteja avaliando individualmente a situação de cada pessoa. Assim, esse princípio que vem sendo expressamente custodiado pelo Tribunal Europeu e por organismos equivalentes [...], está sendo submetido hoje a uma grave ameaça por parte de políticas de controle migratório que, em certas circunstâncias, priorizam a ‘eficácia’ e ‘agilidade’ desse controle frente a direitos e garantias fundamentais de milhares de pessoas”.

¹⁶ Infelizmente, o fato de se procederem operações conjuntas é justamente para tentar deixar a responsabilidade para com o outro Estado, entretanto, discordamos de tal posicionamento, pois se há a autoridade europeia, ela também é responsável.

impedem a busca pelo direito à vida atentam contra toda todo o gênero humano. Isso, sem levarmos em conta os que morrem no deserto ou em alguma outra localidade durante a travessia, tentando alcançar a margem sul do Mediterrâneo. Fica assim evidente o grau de desespero das pessoas que, mesmo nessas terríveis condições, decidem empreender a viagem, na esperança de chegar a um espaço mais próspero e seguro. Porém, para os formuladores de políticas relacionadas ao Refúgio e à Imigração na Europa, esse fato parece possuir um significado diminuto.

Ceriani Cernadas (2009, p. 204) destaca que:

As medidas de controle nas costas e águas africanas pressupõem, na prática, a impossibilidade de milhares de pessoas de sair de seus países pela, praticamente, única via que têm disponível. Além disso, em alguns casos, só o fato de tentar sair pode significar a detenção (sem as garantias básicas) e a posterior submissão a um juízo penal pelo delito de “emigração ilegal”, ou como cúmplice do crime de tráfico de pessoas. Outros milhares perdem a vida nessa tentativa.

Conclusões

Não são apenas os refugiados e as pessoas que desejam imigrar para alcançar a Europa os únicos derrotados com as perspectivas excessivamente securitárias e restritivas associadas às atuais políticas migratórias europeias e à sua implementação. Efetivamente, podemos afirmar que há mais perdedores, quando visualizamos as formas como essas políticas de controle se efetivam. A Europa, com o escopo de alcançar os seus objetivos, desrespeita seus princípios formadores e diversos compromissos internacionais assumidos pelos seus membros.

Como bem observou Sassen (2002, p. 42), muito antes da implementação da política de vizinhança: O [...] rumo das nossas políticas de imigração no sentido não apenas de um maior controle policial e militar mas também de um crescente menosprezo pelos códigos de direitos humanos internacionalmente aceitos e pela nossa própria legislação referente às liberdades públicas está a ter como resultado a promoção do tráfico ilegal e o enfraquecimento do Estado de direito, bem como, por consequência, o próprio enfraquecimento das nossas democracias.

Tal forma de proceder é um dos mais graves desrespeitos aos avanços no campo dos Direitos e da dignidade humana. Sem dúvida, ações desse tipo prejudicam a sociedade em geral, conforme analisa Habermas (2012, p. 51): Cada repatriamento de um requerente de asilo por trás das portas fechadas de um aeroporto, cada navio naufragado com refugiados da pobreza na rota do Mediterrâneo entre a Líbia e a ilha de Lampedusa, cada tiro na fronteira mexicana, constitui mais uma questão inquietante dirigida aos cidadãos do Ocidente. A primeira declaração dos direitos humanos estabeleceu um padrão que pode inspirar os refugiados, aqueles que caíram na miséria, os excluídos, ofendidos e humilhados, e dar-lhes consciência de que o seu sofrimento não possui o caráter de um destino natural. A positivação do primeiro direito humano criou a *obrigação*

jurídica de concretização dos conteúdos morais superiores, enterrados na memória da humanidade.

O discurso atual sobre imigração (e refúgio) na Europa coloca estigmas sobre os nacionais de países estrangeiros (associação ao terrorismo e à criminalidade; ameaças aos sistemas de segurança social e à identidade nacional) e dá cobertura à implementação das mencionadas políticas securitárias e restritivas, generalizando a figura do “falso” refugiado e do “perigoso” imigrante com o objetivo de impedir o seu acesso aos territórios. No caso concreto dos pedidos de refúgio, o que se tem visto são processos demorados para a concessão desse *status*, além da defesa de que essas pessoas podem buscar asilo em locais mais próximos ao país de origem, ou no próprio país, em um local seguro.

O princípio do “não no meu quintal”, assente em ações como a externalização de fronteiras para países terceiros como os de Mediterrâneo sul e oriental ou a assinatura de acordos de co-desenvolvimento que assumem, frequentemente, uma natureza respeitadora dos interesses dos Estados Europeus que são impostos às contrapartes, vem, em larga medida, regulando as políticas europeias nessa área. Como consequência, acaba por se impedir o exercício de direitos, como o princípio do *non-refoulement* no caso dos refugiados ou o próprio direito à vida, em determinadas circunstâncias, chegando mesmo a estabelecer-se uma lógica de criminalização daqueles que desejam migrar para a Europa, mas que a Europa não deseja.

Referências

- BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1999.
- BECK, U. **A Europa Alemã: de Maquiavel a “Merkievel”**: estratégias de poder na crise do euro. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2013.
- CERIANI CERNADAS, P. Controle migratório europeu em território africano: a omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, n. 10, p. 189-214, 2009.
- CHOU, M.-H. **EU and the migration-development nexus: what prospects for EU-wide policies?** Oxford: University of Oxford, 2006. (Working Paper, 37).
- DEL GRANDE, G. **Quemar la frontera en la época del rechazo**. Madri: Popular, 2012.
- FIGUEIREDO, P. Muros do Mediterrâneo: notas sobre a construção de barreiras nas fronteiras de Ceuta e Melilla. **Cadernos de Estudos Africanos**, n. 22, p. 1 -16, 2011.
- HABERMAS, J. Um ensaio sobre a *Constituição da Europa*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2012.
- HANNUM, H. **The right to leave and return in International law and practice**. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987.
- MARCONI, G. Ciudades de tránsito, guardianes del Primer Mundo – entre desafíos, contradicciones y compromisos. In: MALAMUD, A.; CARRILLO FLÓREZ, F.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

(Org.). **Migrações, coesão social e governação:** perspectivas Euro-Latino Americanas. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais, 2011.

MATOS, F. A directiva europeia “Retorno” (Directiva 2008/115/CE) custos e benefícios para uma política comum de imigração. In: CRUZ, F.; RIBEIRO, J. C. (Org.). **Migrações e interculturalidade.** Porto: SOS Racismo, 2010.

PÓVOA NETO, H. Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 7., 2007, Rio de Janeiro, RJ. **Anais...** Dourados, MS: ANPEGE, 2007.

SASSEN, S. **Migration policy:** from control to governance. 2006. Disponível em: <www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/militarising_borders_3735.jsp>.

_____. Será este o caminho? Como lidar com a imigração na era da globalização. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 64, p. 41-54, 2002.

THE GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL GLOBAL CRIME. **Smuggled futures:** the dangerous path of the migrant from Africa to Europe. Genebra, 2014. (Research Report). Disponível em: <<http://www.globalinitiative.net/knowledge-bank/publications/>>. Acesso em 30/08/2017.

**LOS FLUJOS MIGRATORIOS
Y EL CONTROL DE LAS FRONTERAS EXTERIORES
DE LA UNIÓN EUROPEA**

Maria Hylma Alcaraz Salgado

Los flujos migratorios dirigidos hacia Europa están directamente vinculados con el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Desde la supresión de las fronteras internas, la cuestión del control de las fronteras exteriores es una preocupación que se refleja en los principales documentos constitutivos de la Unión Europea. El desarrollo de los sistemas de control de las fronteras exteriores acompaña las etapas de evolución de la integración europea.

Europa siempre ha sido uno de los destinos principales de las migraciones internacionales. Tras la Primavera Árabe y la guerra en Siria, los desplazamientos de refugiados se intensificaron. Dada la cercanía de los territorios en conflicto con Europa, la ola migratoria desencadenó una nueva crisis política. Sumada a la crisis provocada por la entrada de tantos refugiados, hay que tener presente que Europa se ha convertido en principal objetivo de los ataques terroristas.

La presión migratoria ejercida sobre el espacio europeo pasó a exigir la adopción de nuevas medidas capaces de permitir la gestión eficaz de los flujos migratorios y aumentar la seguridad interna. La respuesta de las instituciones comunitarias, en este sentido, fue el reforzamiento de los controles sobre las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Para gestionar las fronteras exteriores, la Unión Europea adoptó el Código de Fronteras Schengen y creó una Agencia Europea para la gestión cooperativa de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión, la FRONTEX. Como consecuencia de la crisis inmigratoria y de los sucesivos atentados terroristas, el Código de Fronteras Schengen y la FRONTEX han sufrido modificaciones tanto para modernizar los sistemas de control cuanto para aumentar las competencias de la Agencia, que actualmente constituye la Guardia de Fronteras y Costas de la Unión.

El desarrollo de los sistemas de control fronterizo en Europa es un importante referente, pero no es suficiente para contener las entradas de inmigrantes; tampoco lo es para impedir nuevos atentados.

A continuación, haremos un breve examen de los flujos migratorios en Europa y de las políticas de inmigración y control de fronteras exteriores.

Los movimientos migratorios contemporáneos en el espacio europeo y el control de las fronteras exteriores

Los desplazamientos dentro de Europa y los flujos migratorios internacionales dirigidos hacia Europa pasan a ser significativos a partir de los años setenta, cuando se registra un gran movimiento migratorio de las zonas más pobres de Europa hacia las más ricas, así como desplazamientos de migrantes de antiguas colonias europeas y de países menos desarrollados.

A partir de los años ochenta la entrada masiva de inmigrantes se convierte en un problema general de los países europeos. El contingente migratorio produjo una reacción negativa por parte de la población de los países más afectados, provocando protestas y reforzando el rechazo a los extranjeros. Como consecuencia de este escenario, se consolidó una idea restrictiva respecto a los inmigrantes que impuso la necesidad de buscar soluciones para restringir la entrada de extranjeros.

No obstante el esfuerzo político para controlar la entrada de extranjeros, respaldado por la opinión pública, las fronteras eran *permeables*. La relativa facilidad de entrada en el territorio europeo representaba un problema porque la integración europea avanzaba y la ausencia de control de las fronteras internas, a causa de la libre circulación, permitía a los extranjeros desplazarse por todo el territorio comunitario.

A finales de los años ochenta, con la apertura del telón de acero, afluyeron al Oeste personas que huían de la crisis de los países del Este. La llegada de los europeos del Este generó nuevas preocupaciones políticas y sociales respecto a la inmigración.

A comienzos de los años noventa hubo una oleada migratoria procedente del Este y del Magreb, además de la proliferación de demandas de asilo. Los flujos migratorios de los años noventa generaron nuevos ataques de las poblaciones autóctonas hacia los extranjeros, con manifiestas actitudes xenófobas. La población exigía medidas para contener la *invasión* de extranjeros y presionaba al gobierno y a los políticos para que encontrasen soluciones. La respuesta política fue una gestión de la inmigración que se confundía con una cuestión de seguridad pública.

Para hacer frente a los reclamos de la población y mantener el equilibrio social, los gobiernos realizaron un esfuerzo conjunto para solucionar el *problema* de la inmigración. La cooperación

intergubernamental fue responsable por iniciar una política común en materia de inmigración que, posteriormente, pasaría a ser materia de competencia de la Unión Europea.

De modo general, el desarrollo comunitario en materia de inmigración estaba orientado a garantizar:

La libertad de movimientos cada vez mayor en materia de seguridad social dentro del mercado interior único para los ciudadanos de la CE/UE, y al mismo tiempo una libertad de inmigración cada vez más reducida para los ciudadanos de terceros Estados no pertenecientes a la CE/UE (DELGADO GODOY, 2002).

La normativa comunitaria en materia de inmigración fijó cuatro tipos principales de movimientos migratorios: las migraciones en cadena, las migraciones étnicas, las migraciones de trabajadores internacionales y las migraciones de refugiados y expulsados. Estas modalidades configuran la inmigración *legal*, cuyo desarrollo está a cargo de las legislaciones de extranjería de los Estados miembros de la Unión Europea. Al lado de las migraciones legales hay que considerar, como hecho social, la entrada clandestina de extranjeros, cuyo combate representa el principal reto de las políticas comunitarias.

Los números de la inmigración siguen en alza en los primeros años del siglo XXI. Con la crisis económica, que tuvo inicio en el año 2008, se registró un descenso de las migraciones en Europa. Entre tanto, los flujos migratorios dirigidos hacia Europa vuelven a intensificarse a partir del año 2011 tras la *Primavera Árabe*. Según datos recogidos en mayo de 2015 por Eurostat, los países miembros de la Unión Europea registraron un expresivo crecimiento de la población inmigrante en 2013, que ha ido en aumento en los años siguientes. En la actualidad, Europa sigue siendo la región de mayor presión migratoria.

La afluencia a Europa de una gran cantidad de inmigrantes plantea dos problemas principales: uno, exclusivamente humanitario; otro, de seguridad interna. Estas cuestiones son esencialmente antitéticas: la preponderancia de una impone restricciones a la otra. El desafío es conseguir encontrar un término medio que garantice los derechos fundamentales de los inmigrantes y, a la vez, sea capaz de gestionar la incorporación de tantas personas sin poner en riesgo la seguridad y el bienestar de los ciudadanos europeos.

La solución presentada por la Unión Europea, en este sentido, ha sido la adopción de una política común de control de las fronteras exteriores, con el objetivo de combatir la inmigración ilegal y reforzar la seguridad interna. La política comunitaria de control de las fronteras exteriores será objeto de examen en el apartado siguiente.

La política de fronteras de la Unión Europea

La apertura de las fronteras internas fue una necesidad en virtud del postulado de la libre circulación en el espacio comunitario. La supresión de las fronteras internas constituía el medio para permitir la fusión de los mercados internos. Como consecuencia de la supresión de las fronteras dejaba de haber control sobre la circulación de mercancías y de personas dentro del espacio comunitario. Entre tanto, la ausencia de control interno suponía un problema porque la extinción de las fronteras interiores se aplicaba a todos, tanto a nacionales de los países miembros cuanto a nacionales de terceros países, lo que exigía un control más rígido de las fronteras exteriores.

En todas las etapas del desarrollo comunitario la cuestión del control de las fronteras exteriores ha sido prioritaria. Tras los atentados de 11 de septiembre en Nueva York, de 11 de marzo de 2004 en Madrid y de 7 de julio de 2005 en Londres, el control de las fronteras exteriores pasó a tener un nuevo fundamento: la seguridad. La contención de los flujos migratorios es, en la actualidad, no solo una cuestión de gestión del contingente de trabajadores extranjeros o de refugiados, pero también es un problema de seguridad o estabilidad social del país receptor.

El desarrollo de las políticas comunitarias de inmigración pone de manifiesto la necesidad de perfeccionar el control de las fronteras exteriores con el objetivo de evitar la entrada clandestina de extranjeros, así como facilitar la gestión de la inmigración y la integración de los extranjeros.

La política comunitaria de inmigración y el control de las fronteras exteriores

La libre circulación de personas fue introducida como objetivo de la Comunidad Europea por el Acta Única Europea de 1986 (COMUNIDADES EUROPEAS, 1987).

Este documento reforzaba la cooperación entre los Estados miembros en cuanto a la seguridad interna, pero no incluía ningún precepto sobre nacionales de terceros Estados. El Acta Única Europea reglamentaba el movimiento de los ciudadanos comunitarios, pero el tema de los extracomunitarios y su acceso al espacio de la Comunidad Europea era asunto de competencia de cada Estado miembro, el cual se hacía cargo del control de sus fronteras exteriores.

Para controlar el acceso de extracomunitarios fueron desarrollados los instrumentos de Schengen I (EUROPA, 1985), Schengen II (EUROPA, 1990) y los Acuerdos de Dublín (COMUNIDADES EUROPEAS, 1990). Referidos acuerdos han sido desarrollados paralelamente al proceso de integración de los países de la

Comunidad Europea como resultado de la cooperación entre los gobiernos y, posteriormente, fueron comunitarizados.

La libre circulación de personas planteaba diversos problemas. Los países miembros se dividían entre permitir la libre circulación apenas a los ciudadanos comunitarios, manteniendo el control sobre los ciudadanos de terceros Estados, y entre permitir la libre circulación a todas las personas.

Ante la ausencia de consenso Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos decidieron constituir, entre ellos, un espacio sin fronteras: *el espacio Schengen*. Las medidas adoptadas en este espacio comprendían: la modificación del sistema fronterizo, el tratamiento común a los extranjeros de terceros Estados y el fortalecimiento de las medidas de seguridad.

El Tratado de Maastricht creó la Unión Europea, adjudicando a ésta los temas de inmigración, asilo y control de las fronteras exteriores.

El Tratado de Ámsterdam transfirió los asuntos relacionados a la inmigración, asilo y control de fronteras exteriores al Pilar comunitario. Con esta modificación estos temas dejaron de ser objeto de cooperación intergubernamental y pasaron a integrar el acervo comunitario. En su artículo 61, el Tratado de la Unión Europea fija los objetivos de la Unión que incluyen: *“mantener y desarrollar la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.”*

El espacio de libertad, seguridad y justicia, creado por el Tratado de Ámsterdam, pretende garantizar la libre circulación de personas y ofrecer un elevado nivel de protección a los ciudadanos. Este espacio comprende la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea, la cooperación judicial, las políticas de asilo e inmigración y la lucha contra la inmigración ilegal. La construcción de referido espacio ha sido consolidada en los Programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014).

El Tratado de Lisboa ha establecido una *“nueva base legal para adoptar actos en el marco de la gestión de fronteras exteriores [...] y para las medidas específicas en materia migratoria.”* (GARCÍA COSO, 2014, p. 143).

La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea

La política comunitaria de gestión de fronteras exteriores, desde los primordios de la integración hasta los días de hoy, ha sufrido

importantes cambios como respuesta al aumento de la presión migratoria hacia el espacio europeo.

La gestión actual de las fronteras exteriores de la Unión Europea se basa en el Código de Fronteras Schengen (UNIÓN EUROPEA, 2006) el cual establece las normas relativas al cruce de fronteras exteriores, así como las condiciones que rigen el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. El 15 de marzo de 2017, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron el Reglamento (UE) 2017/458 por el que se modifica el Código de Fronteras Schengen. La modificación obliga a los Estados miembros a realizar controles sistemáticos sobre todas las personas que crucen las fronteras exteriores de la UE, incluidos los ciudadanos comunitarios. La intención es verificar si las personas que cruzan las fronteras externas representan una amenaza para el orden público, la seguridad interior o a la salud pública. Referidos controles son de aplicación obligatoria en todas las fronteras exteriores (marítimas, terrestres y aéreas), tanto a la entrada cuanto a la salida del espacio comunitario.

Los costes de las acciones emprendidas en las fronteras exteriores son repartidos entre todos los Estados miembros, independientemente de poseer o no fronteras externas. Para administrar los recursos destinados a la gestión de fronteras, la Unión Europea ha creado el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, el cual ha sido reemplazado por el Fondo de Seguridad Interior: Fronteras y Visados.

La Unión Europea ha desarrollado una base de datos centralizada para llevar a cabo el control de fronteras. Han sido creados, para este fin, tres sistemas de información: el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y la base de datos europea de impresiones dactilares para la identificación de los solicitantes de asilo (Eurodac).

Como medida de refuerzo del control fronterizo, ha sido creada la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, la FRONTEX.

En 2011, el Reglamento (UE) nº 1168/2011 ha realizado modificaciones en la Agencia para reforzar su papel y sus capacidades operativas en la lucha contra la inmigración ilegal. Las tareas asignadas a la Agencia comprenden: operaciones conjuntas con el equipo de los Estados miembros, operaciones de retorno conjuntas, formación de los agentes nacionales de la guardia de fronteras, análisis de riesgos, asistencia técnica y operativa en caso de emergencias humanitarias, y salvamento marítimo. En sus acciones, la Agencia debe observar la protección de los derechos fundamentales de los extranjeros.

El Reglamento (UE) nº 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo amplió las funciones de FRONTEX. Con el objetivo de identificar las nuevas competencias atribuidas a la Agencia, el Reglamento ha cambiado su nombre para Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

La Guardia de Fronteras y Costas tiene como función facilitar la gestión integrada de las fronteras exteriores. Sus objetivos principales son: garantizar la seguridad en la Unión Europea, salvaguardar la libre circulación de los ciudadanos comunitarios y gestionar eficazmente los flujos migratorios.

Las competencias de la Agencia, de conformidad con el Reglamento (UE) nº 2016/1624, incluyen:

[...] elaborar una estrategia técnica y operativa para la aplicación de una gestión integrada de las fronteras a escala de la Unión; supervisar el funcionamiento efectivo del control fronterizo en las fronteras exteriores; proporcionar una mayor asistencia técnica y operativa a los Estados miembros mediante operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas; garantizar la ejecución práctica de las medidas en una situación requiera acciones urgentes en las fronteras exteriores, y prestar asistencia técnica y operativa para ayudar en las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar; y organizar, coordinar y realizar operaciones e intervenciones de retorno.

La gestión de los flujos migratorios no es una cuestión sencilla. En realidad, la consecución de los objetivos propuestos es tarea de las más difíciles. El control sobre el acceso de nacionales de terceros países en el espacio comunitario es una medida necesaria para garantizar la seguridad de los ciudadanos comunitarios, especialmente después de los ataques terroristas que tuvieron lugar a principios del siglo XXI, y que persisten hasta la actualidad. De otro lado, la inestabilidad política de varios países produce la fuga de muchas personas hacia un espacio en el cual puedan sentirse seguros.

Aunque los sistemas de control de fronteras hayan sido perfeccionados e intensificados, sigue existiendo maneras de acceder al espacio comunitario que burlan los controles. No cabe duda que una *invasión* de inmigrantes no es deseada por los ciudadanos comunitarios, ni tampoco interesa a los gobiernos. Por otro lado, muchos países miembros de la Unión Europea necesitan mano de obra extranjera, y detrás de la llamada de trabajadores acuden en cadena otros inmigrantes.

La modernización y el desarrollo de las medidas de control de fronteras exteriores de la Unión Europea es un importante referente de seguridad, pero no es suficiente para impedir que persista la presión

migratoria. Para evitar las olas migratorias, el principal punto de atención debe ser el desarrollo de las regiones exportadoras de inmigrantes, pues si no se combate el problema desde su génesis seguirá persistiendo el éxodo de nacionales de terceros países hacia los territorios comunitarios. En cuanto a la seguridad interna, el control de fronteras exteriores es un filtro, pero no es medida suficiente para poner fin a los ataques terroristas, pues éstos son impredecibles y casi siempre perpetrados por individuos que ya están dentro de espacio comunitario. La rigidez de los controles puede desalentar a muchos extranjeros que pretenden entrar clandestinamente en el espacio europeo; sin embargo, no pueden evitarlo porque gran parte de los clandestinos entra en Europa en calidad de turista o son introducidos por grupos especializados en el tráfico de personas.

Conclusiones

Tras el estudio realizado sobre los flujos migratorios y el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, podemos concluir:

1. Desde la constitución de la Comunidad Europea, los territorios pertenecientes a los Estados miembros experimentaron un desarrollo económico que atrajo a migrantes internacionales. El desarrollo comunitario aumentó las expectativas de una vida mejor y produjo el efecto llamada.
2. Las olas migratorias exigieron de las instituciones comunitarias mayor control sobre las fronteras exteriores, ya que habían sido suprimidas las fronteras internas de los países miembros. La necesidad de mejorar los sistemas de control sobre las fronteras externas sirvió de fundamento para el desarrollo de políticas comunitarias de inmigración y control de las fronteras exteriores.
3. Inicialmente, el control de fronteras era realizado por cada Estado en cooperación con otros. Con la incorporación del Acuerdo de Schengen al acervo comunitario las acciones relativas al control fronterizo pasaron a ser comunes.
4. A principios del siglo XXI el panorama mundial sufre importantes modificaciones a causa de transformaciones sociales, de crisis políticas en varios países, de conflictos armados y de atentados terroristas. Estas transformaciones son sentidas por Europa, especialmente cuando afluyen al espacio comunitario miles de refugiados de la guerra en Siria, lo que exige la adopción de nuevas medidas de contención de inmigrantes a los territorios de los Estados miembros de la Unión.
5. La Unión Europea ha modernizado e intensificado los controles sobre sus fronteras exteriores. Es cierto que las medidas adoptadas dificultan la entrada de muchos inmigrantes y aumentan el nivel de seguridad. Entre

tanto, no son suficientes para solucionar los problemas, porque los desplazamientos internacionales son motivados por *factores de incitación* cuya complejidad exige la adopción de medidas que ultrapasan las competencias de la Unión Europea. En cuanto a la cuestión de seguridad interna, hay dos aspectos importantes a considerar: primero, la creencia según la cual los inmigrantes son delincuentes es falsa; segundo, la formación de células terroristas va más allá de los controles de las fronteras exteriores.

Referencias

- BADE, K. J. **Europa en movimiento**: las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días. Traducción de Mercedes García Garmilla. Barcelona: Crítica, 2003.
- COMUNIDADES EUROPEAS. Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión cooperativa de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. **Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº L 349, de 25/11/2004**. Bélgica, 2004.
- _____. **Convenio de Dublín** relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, firmado el 15 de junio de 1990. 1990.
- _____. Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986. **Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº L 169, 29 de junio de 1987**. 1987.
- DELGADO GODOY, L. **La inmigración en Europa**: realidades y políticas. Unidad de Políticas Comparadas/CSIC, 2002. (Documento de Trabajo, 18).
- EUROPA. **Acuerdo de Schengen, firmado el 19 de junio de 1990**. 1990. Disponible en: <www.europa.eu/legislation>.
- EUROPA. **Acuerdo de Schengen, firmado el 14 de julio de 1985**. 1985. Disponible en: <www.europa.eu/legislation>.
- FORNER I DELAYGUA, J. J. (Coord.). **Fronteras exteriores de la UE e inmigración a España**: relaciones internacionales y derecho. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2007.
- GARCÍA COSO, E. **La regulación de la inmigración irregular, derechos humanos y control de fronteras en la Unión Europea**. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2014.
- UNIÓN EUROPEA. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. **Diario Oficial de la Unión Europea nº C306, de 17/12/2007**. 2007.
- _____. Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. **Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C340, de 10/11/1997**. 1997.
- _____. Tratado de Maastricht, firmado el 07 de febrero de 1992. **Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 191, de 29/07/1992**. 1992.
- ZAPATA-BARRERO, R.; FERRER-GALLARDO, X. (Ed.). **Fronteras en movimiento**: migraciones hacia la UE en el contexto Mediterráneo. Barcelona, España: Edicions Bellaterra, 2012.

FRONTEX
CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS
EXTERNAS DA UNIÃO EUROPEIA EM RELAÇÃO AOS
MOVIMENTOS DE REFUGIADOS¹⁷

Clara Magalhães Martins
Rui Decio Martins

Na Europa atual o movimento migratório em sua vertente mais drástica, os refugiados, oriundos tanto da África como da Ásia, tem gerado respostas de vários países europeus eivadas de extrema violência, posto os caminhos para ingresso no velho continente passam quase que obrigatoriamente pela travessia inaudita do Mar Mediterrâneo.

Países como Grécia e Itália por sua proximidade com o litoral do mundo islâmico têm sido a escolha natural para centenas de famílias que fogem de conflitos armados, de carestias econômicas e/ou ambientais ou mesmo para a satisfação das necessidades básicas para si e para suas famílias.

A realidade que encontram, porém, tem sido outra, mais cruel, desumana, estelionatária pois lhes é vendido pelos mercadores de ilusões inescrupulosos um quadro que se afigura ao Éden, mas encontram apenas o inferno.

O mesmo fenômeno se dá no litoral espanhol devido à sua proximidade com o norte da África.

O mais interessante é que essas multidões não pretendem, em larga escala, permanecerem nesses territórios onde arribaram; ao contrário, pretendem alcançar outras “mecas”, como Alemanha, França, Dinamarca, Inglaterra. Mas, para isso, deverão cruzar milhares de quilômetros desde o local de chegada (um determinado estado soberano europeu mediterrâneo) até encontrem seus sonhados destinos.

O movimento migratório e de refugiados certamente encontra barreiras legais em cada Estado europeu. Algumas situações chegam até a ser vexatórias diante da violência aplicada àquelas pessoas e isso frequentemente diante de culturas que se dizem defensoras dos direitos humanos, ou mesmo a pátria desses direitos como é o caso da França.

¹⁷ A pesquisa realizou-se com as fontes diretas (legislação) buscadas na Internet. Texto adaptado para a presente obra publicado originalmente em Bravo e Mialhe (2017).

O problema maior reside em abrigar toda essa gente em acampamentos que logo se tornam obsoletos e ineficientes do ponto de vista social. Além disso, como a grande maioria desses refugiados busca Estados do norte da Europa obrigatoriamente devem transitar – e permanecer certo tempo – em estados mediterrâneos para daí seguir caminho. Essa jornada não é sem riscos e pesadelos posto que os Estados intermédios nessa empreitada não os aceitam e não os querem nem provisoriamente, chegando mesmo a utilizar de força policial junto às fronteiras com aqueles primeiros Estados para evitar “a invasão” islâmica que contaminaria os preceitos e dogmas cristãos. Vê-se que nesses casos os governantes parecem esquecer que um desses dogmas e preceitos reside exatamente na fraternidade universal entre os homens.

Certamente que nesse fluxo humano podem encontrar-se elementos suspeitos, bandidos comuns, traficantes de pessoas, de drogas e até mesmo terroristas. Isso assusta as autoridades dos países mediterrâneos e os outros também pois se tais elementos passarem pelas barreiras contra eles erguidas a segurança interna daqueles países estaria em sério risco.

Origem da FRONTEX

Ilustra bem os fatos acima descritos a Exposição de Motivos apresentada pelo Senador M. Robert Del Picchia em uma Proposição de Resolução junto à delegação para a União Europeia quando das discussões para criar uma agência intergovernamental de controle das fronteiras exteriores:

Dans un espace de libre circulation des personnes, les controles et la surveillance aux frontières extérieures jount, en effet, un role essentiel pour protéger les citoyens face aux dangers qui menacent leur sécurité et pour lutter contre l’immigration clandestine¹⁸.

Em verdade o que pretendia o senador citado era criar um “*espace de liberté, de sécurité et de justice*” ao nível europeu¹⁹.

Desde longa data o fluxo migratório em direção aos países da União Econômica Europeia tem aumentado consideravelmente e os Estados Membros por si só se viram incapazes de manter a fiscalização do espaço territorial dos mesmos o que levou o Conselho da Europa, em Luxemburgo, em 26 de outubro de 2004 a criar uma nova entidade na Comunidade Europeia, uma agência cuja missão principal é a de garantir

¹⁸ Sénat. Session Ordinaire de 2003-2004. Proposition de Résolution, par M. Robert DEL PICCHIA, Sénateur. Exposé des Motifs. In: data: text/HTML; charset=utf8,%3Cdiv%20id%3D%22header%22%20style%3D%22margin%eA200px%204px%3B%20padding%3A3B%20padding%3A%200px%3B%20verti. Acessoem: 23 abr. 2015.

¹⁹ Idem, op. cit.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

*um nível elevado e uniforme de controle e vigilância, [...] corolário indispensável da livre circulação de pessoas na União Europeia e um elemento fundamental do espaço de liberdade, segurança e justiça*²⁰. Surgia a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia e que também é conhecida por sua sigla, FRONTEX que prevê a *instituição de regras comuns relativas a normas e procedimentos de controle nas fronteiras externas*²¹.

A ideia inicial de criar-se uma agência para coordenar as ações junto às fronteiras externas já vinha desenhada desde 2001 por França e Alemanha, quando obtiveram o apoio de Bélgica, Espanha e Itália, podendo-se afirmar que sua motivação encontra guarida já nos Acordos de Schengen²² implantado progressivamente; todavia, o controle das fronteiras internas de cada Estado Membro continuaria sob o manto de cada soberania estatal.

Dito de outra maneira, foi o alargamento progressivo das fronteiras da União Europeia que acabou por criar um déficit de segurança nas fronteiras exteriores da União. Alguns países como a Alemanha não estão necessariamente na área de fronteiras exteriores, pois seu território limita com fronteiras interiores da União Europeia. Por isso alguns outros países, inclusive novos candidatos à UEE, propugnam por um mecanismo de financiamento mais solidário que possa financiar a aquisição dos equipamentos necessários para as tarefas de vigilância e controle das fronteiras externas.

En ce qui concerne les actuels États membres, la question de la sécurité aux frontières extérieures est une préoccupation majeure des citoyens, pour lesquels les futures frontières de l'Union élargie apparaissent comme un maillon faible risquant d'affecter le niveau de sécurité intérieure. Ces préoccupations sont renforcées par la multiplication des menaces liées au franchissements des frontières, em particulier depuis de 11 septembre 2001. Ces menaces concernent tant l'immigration clandestine et les trafics divers, que la traite des femmes et des enfants et le terrorisme²³.

²⁰ Regulamento CE nº 2007/2004, do Conselho, de 26 de outubro de 2004. Preâmbulo (1).

²¹ Regulamento, Preâmbulo (1). Para uma definição de fronteira externa ver: *Artigo 1º: Para fins do presente regulamento, as referências às fronteiras externas dos Estados-Membros devem ser entendidas como as fronteiras terrestres e marítimas destes, bem como os seus aeroportos e portos marítimos a que as disposições do direito comunitário sobre a passagem das fronteiras externas por pessoas são aplicáveis*. Interessante, notar que o documento não menciona em lugar nenhum as fronteiras fluviais e lacustres.

²² Regulamento (CE) nº 562/2006, do Parlamento europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), JO L105, de 13/4/2006, p. 1.

²³ Del Pichia (2004). In: data:text/HTML;charset=utf-8,%3Cdiv%20id%3D%22header%22%20style%3D%22margin%eA200px%204px%3B%20padding%3A3B%20padding%3A%200px%3B%20verti. Acesso: 23/4/2015.

Evidente que nem todos os Estados Membros da União Europeia, a exemplo de Inglaterra e países escandinavos, viram com bons olhos a criação dessa agência posto que a princípio se opunham a reconhecer no interior de seus territórios um poder público a agentes de outras nacionalidades.

Para evitar controvérsias o Conselho de Ministros da Europa, em 2002, propôs um caminho mais prudente, o Plano para a gestão exterior das fronteiras dos Estados Membros que entre outras ações previa: a) criação de uma instância comum de práticas nas fronteiras exteriores, composta por chefes de sérvios de controle das fronteiras dos Estados Membros; b) operações conjuntas naquelas fronteiras²⁴; c) criação de centros operacionais, em Berlin e Helsinque, para análise de situações de risco envolvendo as fronteiras terrestres e, posteriormente, outras abrangendo as fronteiras marítimas.

Durante a reunião do Conselho da Europa em Sevilha, a 21 e 22 de junho de 2002, os Chefes de Estado e de Governo ali reunidos decidiram pela necessidade de coordenar os assuntos envolvendo as fronteiras externas da Europa. No ano seguinte, na Grécia, em Tessalônica, de 19 a 20 de junho de 2003 decidiram pela criação de uma agência europeia encarregada de coordenar operacionalmente as fronteiras exteriores.

No ano seguinte, foi editado o Regulamento (CE) nº 2007/2004 criando uma Agência Europeia de Gestão de Cooperação Operacional nas fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia – FRONTEX, composta por técnicos e peritos nas questões sobre fronteiras externas e que se encarregam da cooperação operacional entre os Estados-Membros em matéria de gestão de fronteiras externas.

Antes de passarmos adiante e para melhor compreensão do tema é necessário definir o que são as fronteiras externas com base no Artigo 1º. 4, do Regulamento 2007/2004:

Para os fins do presente regulamento, as referências às fronteiras externas dos Estados Membros devem ser entendidas como as fronteiras terrestres e marítimas destes, bem como os seus aeroportos e portos marítimos a que as disposições do direito comunitário sobre a passagem das fronteiras externas por pessoas são aplicáveis.

²⁴ Vide a operação Ulisses, em janeiro de 2003, com a presença da Guarda Civil espanhola, da marinha francesa, do serviço aduaneiro inglês, operação conjunta que permitiu interceptar quinze navios com centenas de imigrantes clandestinos.

Objetivos da FRONTEX

É objetivo da FRONTEX *facilitar a aplicação de medidas comunitárias existentes ou futuras relativas à gestão eficaz das fronteiras externas por meio de controles e vigilância que possam contribuir para combater a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, bem como para reduzir as ameaças à segurança interna, à ordem pública, à saúde pública e às relações internacionais dos Estados membros*²⁵, posto que o controle e vigilância dessas fronteiras são da competência soberana dos Estados-Membros e devem ser realizados com base na solidariedade entre eles.

A Agência exercita suas funções obedecendo estritamente as normas da União Europeia, dentre as quais a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O Direito Internacional também está presente, como, por exemplo, a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951.

Devemos frisar que a competência das políticas e da legislação pertinentes ao controle e à vigilância das fronteiras externas está assegurada às Instituições da União Europeia, gerando uma *estreita coordenação entre a Agência e estas Instituições* (Regulamento. Preâmbulo (20)).

O papel da FRONTEX é promover uma análise de riscos e relatar à Comunidade Europeia e aos Estados-Membros para que possam se precaver contra ameaças e riscos identificados. Desde seu início tem como missões coordenar a cooperação operacional dos Estados Membros a fim de manter o controle e vigilância das fronteiras exteriores; outra função reside na assistência aos Estados Membros frente a situações que exijam o fornecimento de meios operacionais e técnicos nas regiões das fronteiras.

Em momento algum o papel da Agência é substituir as autoridades nacionais no que lhe compete como controle e vigilância daquelas fronteiras.

Para tanto uma das funções repousa em que a ela incumbe a tarefa de fornecer a formação de instrutores nacionais e guardas de fronteiras para que possam lidar com situações que envolvem além do controle e vigilância também as de afastamento de nacionais de terceiros estados que de alguma forma estejam em situação irregular em algum desses países (Regulamento. Preâmbulo (7)).

²⁵ Regulamento, Preâmbulo (4), com as alterações introduzidas pelo Regulamento (UE) nº 1168/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011. Ver, nesse ponto, como complemento, o Programa Plurianual para um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviços dos cidadãos (Programa de Estocolmo), adotado pelo Conselho Europeu, de 10 e 11 de dezembro de 2009.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Completando esse quadro há um conjunto normativo de assistência destinada às operações conjuntas dos países membros no controle das fronteiras principalmente quando envolve crise nas fronteiras exteriores, tais como um fluxo massivo de imigrantes clandestinos.

Cabe ainda à FRONTEX o gerenciamento dos recursos materiais tomados de forma compartilhada entre os Estados Membros.

A tarefa de fazer regressar às suas origens os nacionais de terceiros estados é de exclusividade dos Estados Membros, cabendo à FRONTEX auxiliá-los nessas operações. Isto se dá em cooperação com a EUROPOL (Polícia Europeia), com o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo, com a Agência Europeia de Direitos Fundamentais, além de outras agências e órgãos da União e as organizações internacionais bem como com autoridades dos países terceiros e com ONG's atuantes nessa área²⁶.

Essa cooperação é ainda mais alargada pela possibilidade de cooperação com países terceiros e cooperação com as autoridades competentes de países terceiros, insculpida no Artigo 14, do Regulamento com a redação dada pelo Regulamento 1168/2011.

A União Europeia acrescenta nesse contexto de cooperação a criação de um Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), Regulamento (EU) nº 1052/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, com o fim de reforçar o intercâmbio de informações e a cooperação operacional entre as autoridades nacionais dos Estados Membros e a FRONTEX. Por ela:

O EUROSUR dotará essas autoridades e a Agência [Frontex] das infraestruturas e dos instrumentos necessários para melhorar o seu conhecimento da situação e a sua capacidade de reação nas fronteiras externas dos Estados Membros da União (“fronteiras externas”), a fim de detectar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça e de contribuir para garantir a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes. (Regulamento 1052/2013, *Considerando (1)*).

Ainda sobre o EUROSUR, e a título de ilustração, o Regulamento 1052/2013, refere-se à utilização de embarcações inapropriadas utilizadas pelos migrantes que se dirigem à Europa. Vejamos o texto do Considerando (2):

A utilização de embarcações pequenas e inadequadas à navegação marítima tem aumentado drasticamente o número de migrantes afogados nas fronteiras externas marítimas meridionais. O EUROSUR deverá melhorar consideravelmente a capacidade operacional e técnica da Agência e dos Estados Membros para detectar essas pequenas

²⁶ Regulamento 2007/2004, artigo 13, com a redação dada pelo Regulamento (UE) nº 1168/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

embarcações, bem como a capacidade de reação dos Estados Membros, contribuindo assim para reduzir o número de mortes de migrantes. (Regulamento1052/2013, *Considerando (1)*).

Para atacar de frente tal situação, foi editado em 15 de maio de 2014 o Regulamento (EU) nº 656/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, o qual *estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas nos Estados Membros da União Europeia*.

Personalidade jurídica, orçamento e sede

A FRONTEX possui personalidade jurídica, conforme o artigo 15 do Regulamento CE (2007/2004), podendo adquirir e alienar bens móveis e imóveis além de usufruir dos privilégios e imunidades das Comunidades Europeias (Regulamento, artigo 18). Necessita de um orçamento próprio sem o qual sua independência estaria em risco. Seus recursos provêm de diversas fontes: da Comunidade, de contribuições financeiras dos países associados à execução, das taxas cobradas pelos serviços prestados, entre outros²⁷.

Possui ainda uma sede própria em Varsóvia, Polônia, conforme decidido pelo Conselho Europeu, em sua sede em Luxemburgo a 26 de abril de 2005 (2005/358/EC). De acordo com o Artigo 34, do Regulamento 2007/2004, a Agência entrou em vigor em 1 de maio de 2005.

Estrutura da Agência

O Artigo 20 do Regulamento 2007/2004, com a redação dada pelo Regulamento 1168/2011, fornece a Estrutura orgânica da Agência: Conselho de Administração, Diretor Executivo, Secretaria.

O Conselho de Administração tem por competência, dentre outras, nomear o Diretor Executivo, aprovar anualmente o Relatório Geral da Agência do ano anterior, adotar o plano de trabalho para o ano seguinte, redigir o regulamento interno, estabelecer a estrutura organizativa da Agência, adotar a política em matéria de pessoal, adotar o plano plurianual para definir a estratégia futura a longo prazo da Agência (Regulamento1052/2013, *Considerando (1)*). (Regulamento1052/2013, *Considerando (1)*). (Regulamento1052/2013, *Considerando (1)*).

O Conselho de Administração é composto por um representante de cada um dos Estados Membros e dois representantes da Comissão Europeia, nomeados com seus suplentes para um mandato de quatro anos

²⁷ Vide em detalhes a temática do orçamento nos Artigos 29 e 30, do Regulamento.

com direito a apenas uma reeleição e devem possuir *alto grau de experiência e conhecimentos especializados no domínio da cooperação operacional em matéria de gestão de fronteiras* (Regulamento 2007/2004, Artigo 21, 2).

Quanto aos países associados ao espaço Schengen e que participam das atividades da Agência podem nomear cada qual o seu representante e respectivo suplente para atuarem no Conselho de Administração (Regulamento 2007/2004, Artigo 21, 3).

É o próprio Conselho quem elege, dentre seus membros, o Presidente e o Vice Presidente, para um mandato de dois anos, renováveis por uma única vez.

O Diretor Executivo é pessoa totalmente independente em suas funções, com um mandato de cinco anos, prorrogável pelo Conselho de Administração por no máximo cinco anos e escolhido com base em seus méritos de administrador e de gestor aliados à sua competência em lidar com o gerenciamento das fronteiras exteriores. O Diretor é auxiliado por um Diretor Executivo Adjunto.

São da competência do Diretor Executivo: preparar e executar as decisões, os programas e as atividades aprovadas pelo Conselho de Administração, tomar as medidas necessárias, incluindo instruções administrativas internas e publicação de comunicações, para assegurar o funcionamento da Agência, preparar anualmente projeto de trabalho e um relatório de atividades a ser apresentado ao Conselho de Administração, elaborar e executar o orçamento.

O Diretor Executivo Adjunto é nomeado pelo Conselho de Administração, por proposta do Diretor Executivo, e por maioria de dois terços de seus membros com direito a voto. Deve possuir as mesmas habilidades administrativas e gerenciais exigidas para o Diretor Executivo.

Equipes de intervenção rápida

O Regulamento (CE) nº 2007/2004 que criou a FRONTEX por mais detalhado que possa parecer à primeira vista, quando de sua efetiva e real implantação apresentou-se menos eficiente do que se imaginava posto que os problemas advindos de uma migração clandestina, ou não, só tendem a agravar-se. É certo que o controle das fronteiras externas pertencem aos Estados Membros individualmente mas, não raro surgem pontos nessas fronteiras em que o fluxo de nacionais oriundos de países terceiros aumenta significativamente. Daí, em conformidade com o Regulamento (CE) nº 863/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, *ser necessário prestar assistência aos Estados Membros proporcionando-*

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

*lhes recursos adequados e suficientes, particularmente em termos de pessoal*²⁸.

A importância dessa assistência prevista no Regulamento acima mencionado é bastante clara em seu “Considerando 3”:

Uma gestão eficaz das fronteiras externas através de controlos e de vigilância contribui para a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, bem como para a prevenção de qualquer ameaça à segurança interna, à ordem pública, à saúde pública e às relações internacionais dos Estados Membros. O controle fronteiriço não é efetuado exclusivamente no interesse do estado Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas no interesse de todos os Estados Membros que suprimiram o controle nas fronteiras internas.

Para atingir esse controle, os Estados Membros têm a prerrogativa de requerer sejam enviadas aos seus territórios equipes de intervenção rápida, incluindo peritos *especialmente treinados de outros Estados Membros, a fim de prestarem assistência às suas guardas de fronteira de forma temporária* (Regulamento (CE) nº 863/2007 - Considerando, nº 6). Deve ser enfatizado que essas equipes só têm razão de ser para atender às situações de urgência e de excepcionalidade.

O Regulamento (CE) nº 1168/2011/2007, nesse sentido alterou o Artigo 8º, original, acrescentando um Artigo 8-A:

Intervenções rápidas

A pedido de um Estado Membro, confrontado com numa situação de pressão urgente e excepcional, especialmente em virtude do afluxo a certos pontos das fronteiras externas de um grande número de nacionais de países terceiros que procuram entrar ilegalmente no seu território, a Agência pode destacar, por um período limitado, uma ou mais equipes de guardas de fronteiras europeias (“equipes”) para o território do Estado Membro requerente pelo período adequado, nos termos do Artigo 4º do Regulamento (CE) nº 863/2007.

Anote-se que essas equipes quando destinadas ao controle daquelas fronteiras:

[...] não deverão discriminar pessoas em razão do sexo, origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Quaisquer medidas tomadas no exercício das suas tarefas e das suas competências deverão ser proporcionais aos objetivos visados por essas medidas (Regulamento (CE) nº 863/2007 - Considerando nº 16).

²⁸ Regulamento (CE) nº 863/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de junho de 2007. (Considerando 4). Jornal Oficial da União Europeia (PT) L 199/30, 31/7/2007.

Além disso, as equipes devem respeitar os direitos fundamentais e os princípios consagrados, nomeadamente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O Regulamento também *deverá ser aplicado no respeito das obrigações dos Estados Membros em matéria de proteção internacional e de não repulsão* (Regulamento (CE) nº 863/2007 - Considerando nº 17) além de respeitar integralmente *as obrigações decorrentes do direito marítimo internacional, nomeadamente no que se refere à busca e salvamento* (considerando nº 18).

Para efeitos informativos, o Regulamento 863/2007 divide-se em três Capítulos. O primeiro abrange os artigos 2º ao 11 e descrevem o que são as equipes de intervenção rápida, sua composição, tarefas, direitos e obrigações dos membros das equipes, responsabilidade civil, lei aplicável e responsabilidade penal.

O Capítulo II, em seu artigo 12, apresenta o rol de alterações ao Regulamento (CE) 2007/2004. No último, temos as Disposições Finais, artigos 13 – Avaliação, e artigo 14 – Entrada em vigor.

Estratégia para os Direitos Fundamentais,

A FRONTEX possui ainda uma Estratégia para os Direitos Fundamentais, prevista no Artigo 26-A, de seu Regulamento, com redação inserida pelo Regulamento 1168/2011, pela qual está previsto *um mecanismo eficaz para acompanhar o respeito dos direitos fundamentais em todas as suas atividades.*

Será criado pela Agência um Fórum Consultivo para servir de apoio ao Diretor Executivo e ao Conselho de Administração. Serão convidados para participar do Fórum entidades tais como Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo, a Agência dos Direitos Fundamentais, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, além de outras que possuam relevância para o Fórum (Artigo 26-A, 2).

Estados em situações atípicas

Alguns Estados europeus têm um relacionamento atípico em relação à FRONTEX, pois por acordos com o Conselho da União Europeia, no contexto do espaço Schengen, podem participar na qualidade de membros do conselho de administração da Agência, embora com direito de voto limitado, São eles: a) Islândia e Noruega (Artigo 1º, A, da Decisão 1999/437/CE, do Conselho, de 17 de maio de 1999); b) Suíça (Artigo 1º, A, B e G, da Decisão 1999/437/CE, do Conselho, de 17 de maio de 1999, em conjugação com o Artigo 3º da Decisão 2008/146/CE, do Conselho); c) Liechtenstein (Artigo 1º, A, B e G da

Decisão 1999/437/CE, do Conselho, de 17 de maio de 1999, em conjugação com o Artigo 3º da decisão 2011/350/EU, do Conselho).

Dinamarca, Reino Unido e Irlanda não participam não ficando, portanto, sujeitos à aplicação da regulamentação referente à FRONTEX.

Referências

BRAVO, Á. A. S.; MIALHE, J. L. (Org.). **Refugiados e migrações no século XXI:** direitos fundamentais e relações internacionais. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2017.

DEL PICHIA, M. R. **Communication sur l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures.** Texte E 2447. 2004.

EUR-Lex-32016R0399-PT-EUR-Lex. **Regulamento (UE) 2016/399, do Parlamento Europeu e do Conselho.** 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). 2016. Disponível em: <HTTP://eur-lex.europa.eu/legac-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.077.01.0001>. Acesso em: 13 abr.2016.

EUROPE. **Note d'information sur les accords de Schengen – Sénat.** Disponível em: <HTML; charset=utf8,%3Cdiv%20id%3D%22header%22%20style%3D%22margin%3A200px%204px%3B%20padding%3A3B%20padding%3A%200px%3B%20verti>. Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. **Proposition de resolution sur la proposition de règlement portant creation d'une Agence européenne pou la gestion de la cooperation operationnelle aux frontieres extérieures. Sénat, Session Ordinaires de 2003-2004.**

Annexe au process-verbal de la séance du 28 janvier 2004. Disponível em: <HTML; charset=utf8,%3Cdiv%20id%3D%22header%22%20style%3D%22margin%3A200px%204px%3B%20padding%3A3B%20padding%3A%200px%3B%20verti>. Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. Agence Européenne pour la gestion de la cooperation opérationnelle aux frontières extérieures. Justice et affaires intérieures. **Proposition de resolution sur la proposition de règlement portant creation d'une Agence européenne pou la gestion de la cooperation operationnelle aux frontieres extérieures.** Communication de M. Robert Del Picchia sur l'Agence européenne pour la gestion de la cooperation opérationnelle aux frontieres extérieures. Disponível em: <HTML; charset=utf8,%3Cdiv%20id%3D%22header%22%20style%3D%22margin%3A200px%204px%3B%20padding%3A3B%20padding%3A%200px%3B%20verti>. Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. Agence Européenne aux frontières extérieures – FRONTEX. **Regards citoyens.** 12 août 2010. Disponível em: <HTML; charset=utf8,%3Cdiv%20id%3D%22header%22%20style%3D%22margin%3A200px%204px%3B%20padding%3A3B%20padding%3A%200px%3B%20verti>. Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. Agências da União Europeia – FRONTEX. **Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas fronteiras externas.** Disponível em: <http:Europa.eu/abouteu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/fronx>. Acesso em: 13 abr. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial de 06/11/2013.** PT. L 295. Regulamento (EU) nº 1052/2013, do Parlamento europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR). Belgica, 2013.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

_____. **Jornal Oficial de 22/11/2011**. PT. L 304. Regulamento (UE) n°1168/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n° 2007/2004, do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Européia. Belgica, 2011.

_____. Conselho do Programa de Estocolmo. **Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos**. CO EUR-PREP 3. JAI 896. POLGEN 229. 17024/09. ANEXO. Hrl/SR/MB. PT. Belgica, 2009.

_____. **Jornal Oficial de 31/07/2007**. PT. L 199, Regulamento (CE) n° 863/2007, do Parlamento europeu e do Conselho, de 11 de junho de 2007, que estabelece um mecanismo para a criação de equipes de intervenção rápida nas fronteiras, que altera o Regulamento (CE) n° 2007/2004, do Conselho no que se refere a este mecanismo e que regulamenta as competências e tarefas dos agentes convidados. Belgica, 2007.

_____. **Jornal Oficial de 25.11.2004**. PT. L 349. Regulamento (CE) n° 2007/2004, do Conselho, de 26 de outubro de 2004. Cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia. Belgica, 2004. Disponível em: <[HTTPeur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2007&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2007&from=FR)>.

**“DESDE QUE FORA DE MINHAS FRONTEIRAS!”
CONTROLE MEDITERRÂNEO E EXTERNALIZAÇÃO
EUROPEIA DAS DEMANDAS DE REFÚGIO**

Rickson Rios Figueira

Refugiados são uma consequência do sistema de Estados. E a fronteira é talvez o aspecto mais representativo desse sistema: delimita territorialidades e legítimos pertencimentos, ingredientes a partir dos quais o Estado qualifica os que podem estar *dentro* e os que devem estar *fora*. Refugiados, por não se encaixarem na hierarquia Estado-cidadão-território, são forçados ao vazio *entre*-Estados (HADDAD, 2008).

Dessa premissa decorrem consequências. Uma delas é a de que o refúgio não é temporalmente localizado. Ele existe contemporaneamente ao sistema, ainda que como potência. A criação de marcos de importância histórica relativos ao tema, como a adoção da Convenção de Genebra de 1951, forjada a partir de um contexto específico relacionado às migrações forçadas resultantes da 2ª Guerra Mundial, não prejudica a conclusão. Houve refugiados também na 1ª Guerra Mundial e em conflitos que a precederam.

Outro consectário da premissa inicial é o de que minimamente existem três atores envolvidos no fenômeno do refúgio: o refugiado; o Estado de origem; e o Estado de destino. É pelo entrelaçamento desses que a fenomenologia do refúgio se desdobra no campo em que se encontram fatores domésticos e internacionais. Assim, o refugiado é empurrado ao *gap* situado entre Estados pelas circunstâncias domésticas daquele do qual provém e tem seu destino a depender da política doméstica daquele ao qual ocorre.

Outros atores, como organizações internacionais ou organizações não governamentais, embora excedam os atores mínimos, podem incidir, conferindo complexidade situacional. Os processos migratórios que envolvem a União Europeia, por exemplo, além de submetidos a gestões soberanas, resultam também emaranhados juridicamente por diversos compromissos comunitários. Isso foi o que passou em 2015, quando o movimento de refugiados acentuou tensões sobre os sistemas de Schengen e Dublin, com implicações para toda a União Europeia, ao mesmo tempo em que ocasionava respostas soberanas, seja pelo rechaço – como o levantamento de uma cerca pela Hungria em suas fronteiras –,

seja pela ampliação da recepção – que se testemunhou pela suspensão unilateral alemã das disposições do Regulamento de Dublin (FIGUEIRA, 2015).

O presente artigo tem por objetivo analisar as escolhas europeias nos campos do direito e da gestão migratória. No decorrer do processo de formação da União, constituíram-se vários dispositivos de controle e seleção migratórios. Depois de deflagrados os movimentos mais intensos de refugiados em 2015, a despeito da pressão que recaiu sobre seu sistema jurídico-institucional, a União vem adotando ações concertadas no sentido de intensificar o controle das bordas territoriais, particularmente no Mediterrâneo, e preservar fora de suas fronteiras – principalmente daqueles países situados mais a Oeste – o processamento das solicitações de refúgio.

O movimento de refugiados e os limites da hospitalidade europeia

São diversos os fatores que influenciam ou determinam movimentos migratórios. Migra-se por razões políticas, econômicas, sociais, culturais, ambientais etc. Um dos componentes que mais exerce uma pressão emigratória é o aumento populacional. Isso acontece no caso do continente africano, cuja população cresce de maneira intensa. Segundo as projeções da ONU, a África, que em 2015 tinha quase 1,2 bilhões de pessoas, passará a ter quase 2,5 bilhões de habitantes, em 2050²⁹. Ao contrário, a população da Europa vem experimentando a superação do número de mortes em relação ao número de nascimentos. Nesse sentido, o crescimento ou decréscimo da população europeia nos próximos anos dependerá das migrações para o continente³⁰.

No ano de 2015, entretanto, houve um aumento radical do número de pessoas que migraram para a Europa, principalmente – mas não somente – em razão da guerra civil na Síria. Os refugiados que chegam pelo sul do continente europeu provêm daquele país, mas também do Afeganistão, Iraque, Eritreia, Paquistão e Somália. Há também refugiados que vêm do Níger, Sudão, Mali e do Congo. Cerca de 53% dos refugiados são originários de três países: Síria, Afeganistão e Somália³¹.

²⁹ Conforme relatório da ONU. *World Population 2015*. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/World_Population_2015_Wallchart.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

³⁰ Conforme relatório da EUROSTAT. *Population and population change statistics*. Disponível <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics>. Acesso em: 12 fev. 2018.

³¹ Conforme relatório do ACNUR. *Figures at a Glance*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

Desde a adoção da Ata Única Europeia, em 1986, quando já se vislumbrava a formação de um único mercado de trabalho, houve uma atenção para que esse fosse ocupado por trabalhadores europeus. Naïr chama a atenção para a barreira que se erigiu pelo tratamento semântico que se introduziu à época, pela adoção das expressões “comunitário” e “não-comunitário”, distinguindo os indivíduos por sua origem interna ou externa aos países das comunidades europeias (NAÏR, 2016).

Após a queda do Muro de Berlim, e diante do iminente final da União Soviética, os Estados adotaram os Acordos de Schengen, que possibilitaram a circulação interna de pessoas, mas enfatizaram as articulações no campo da cooperação policial, como parte das medidas compensatórias, justificadas pelo aumento da atenção às questões de segurança. No contexto dos Acordos de Schengen, estabeleceram-se as regras pelas quais não comunitários poderiam atuar no mercado europeu de trabalho considerando-se sua qualificação. A distinção conceitual entre qualificados e não qualificados, então, permitiu a construção de discursos justificadores, mormente econômicos, que reconheciam como aceitáveis não comunitários *qualificados*, mas não os *desqualificados* (NAÏR, 2016).

Apesar de haverem criado uma espécie de muro legal, os Acordos de Schengen não puderam evitar o aumento da imigração não condizente com as expectativas dos europeus. O direito fundamental ao reagrupamento familiar proporcionou a chegada à Europa das famílias dos estrangeiros que logravam regularizar-se. Por outro lado, a cooperação policial no contexto de Schengen não acabou com as redes de tráfico de pessoas e com a máfia, que favoreciam a chegada à Europa de trabalhadores irregulares.

No que se refere ao asilo e refúgio, as disposições de Schengen foram insuficientes. Contemporânea aos Acordos foi a Convenção de Dublin, de 1990, que criava a obrigação de processar o pedido para os primeiros Estados a que acorressem os solicitantes de asilo (VALLEJO, 2013)³². Dessa maneira, evitava-se a circulação de refugiados ou solicitantes de refúgio pelos territórios dos demais Estados membros. Mas foi no Conselho Europeu de Tampere, em 1999, que se estabeleceram importantes diretrizes para as políticas comuns de asilo e imigração, com a conseqüente adoção de uma política comum de vistos para não

³² Como explica Vallejo, “[...] los Convenios de Schengen y Dublín generaron un nuevo concepto de asilo que es el que se ha impuesto en todos los Estados miembros de la Unión, a saber: el asilo es la protección territorial que un Estado miembro presta a un individuo que es perseguido por los motivos contemplados en la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de 1951”. Assim, o conceito de asilo, nos tratados de Schengen e de Dublin, equivale ao de refúgio. Nesse sentido, no que concerne a esses tratados, no presente texto, refiro-me aos conceitos de asilo e refúgio como indistintos.

comunitários (DE LA ROSA, 2016). Dentre as conclusões do Conselho de Tampere, estava a de que deveria ser estimulada a cooperação com países emissores dos fluxos migratórios, no sentido de com eles compor políticas de codesenvolvimento, mas também de estabelecer mecanismos de conscientização das pessoas sobre os riscos da imigração irregular, principalmente se utilizados os serviços oferecidos por máfias (GALLAGHER; DAVID, 2014).

Segundo Naïr, essas políticas de cooperação foram necessárias para compatibilizar os padrões de rechaço assumidos pelos países europeus quanto a imigrantes não qualificados e solicitantes de refúgio com o conjunto de valores e princípios europeus e com o próprio direito comunitário (NAÏR, 2016). Assim, a ajuda europeia para o desenvolvimento de certos países ficou condicionada a que fossem implementadas certas medidas de contenção da emigração em países grandes emissores de fluxos migratórios. Nesse contexto é que foram celebradas, em 2006, a Conferência Euro-Africana de Migrações, em Rabat, e a reunião ministerial de Lisboa sobre migrações e desenvolvimento, entre a União Europeia e a África (OSPINA, 2016). Alguns dos países que assumiram relações cooperativas dessa natureza com a Europa, como a Líbia e a Tunísia, apesar de ditaduras, foram alçados à condição de grandes aliados na contenção da migração para a Europa (NAÏR, 2016).

Em 2008, foi adotada a Diretiva do Retorno³³ e, mais tarde naquele ano, o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo. Em ambos instrumentos, o comando era o de adoção de medidas pelas quais “imigrantes ilegais” deveriam deixar o território dos Estados membros em que se encontrassem³⁴. Os Estados se comprometiam a conferir efetividade ao Pacto, dando preferência, porém, ao retorno voluntário. Mesmo assim, acordou-se que a decisão de expulsão tomada por um Estado membro seria aplicável em todo o território da União (O’DOWD, 2011). O Pacto também destacava os avanços alcançados em decorrência

³³ Diretiva 2008/115/EC, de 16 de dezembro de 2008. A partir da Diretiva do Retorno também se justificaram detenções de estrangeiros em Centros de Internação. Por “retorno”, deve-se compreender não somente o retorno voluntário, mas também, segundo Solanes Corella, “toda expulsión de extranjero en situación irregular, no solo con el regreso consecuencia de la denegación de entrada. [...] En casos específicos, cuando otras medidas menos coercitivas no sean suficientes, los Estados miembros pueden mantener internados a los nacionales de terceros países durante el procedimiento de retorno si hay riesgo de fuga o el nacional de un tercer país evita o dificulta la preparación del retorno o el proceso de expulsión” (CORELLA, 2016, p. 45).

³⁴ O ACNUR dirigiu críticas por oportunidade da criação da Diretiva do Retorno temendo que o instrumento jurídico justificasse a inobservância das normas internacionais sobre refúgio, em particular o princípio do *non refoulement*. A principal consideração do ACNUR se refere às solicitações de proteção que serão negadas sem exame de mérito, em casos, por exemplo, em que tenham passado os peticionários por país considerado seguro. No caso da UE, há um cinturão de países que são considerados seguros, além daqueles com os quais foram firmados acordos de readmissão. Del Castillo (2009, p. 494).

de acordos com terceiros países, particularmente com os do Mediterrâneo, no sentido de eliminar na raiz as causas da imigração irregular e forçada (NAÏR, 2016).

A intensificação da cooperação policial com a finalidade de conter as migrações para a Europa teve consequências negativas de grande impacto pela não observância dos Direitos Humanos. Isso aconteceu, por exemplo, pela adoção do Tratado de Amizade, Associação e Cooperação, entre a Itália e a Líbia, em 2008. A partir desse acordo, a Itália mobilizou navios em operações de interceptação que resultaram no retorno para a Líbia de 834 migrantes, incluídos solicitantes de asilo. A Líbia não é parte na Convenção de Genebra e não tem uma política nacional de asilo (SY, 2015). Os migrantes ali enfrentam condições rigorosas de detenção e remoção sumária, sem considerações sobre suas necessidades de proteção (O’NIONS, 2014).

O endurecimento da política europeia para a imigração teve efeitos no modelo adotado para asilados. Desde 2005 permanece o apoio para a criação de campos de refugiados que os mantenham fora das fronteiras europeias, como forma de evitar a aplicação de disposições da Convenção de Genebra, de 1951, da qual são signatários, em particular do princípio do *non refoulement*. Os centros de tratamento de demandas de asilo, chamados eufemisticamente de centros de *acolhida*, representam uma das facetas do projeto de externalização dos efeitos da migração e do refúgio. Algumas experiências têm sido desenvolvidas nesse sentido, como o centro piloto multifunções criado no Níger, em parceria com o governo do país, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Centros multifuncionais como esse serão instalados nos países de origem dos fluxos migratórios e terão o papel dissuadir os candidatos a emigrar, explicando-lhes os riscos e perigos da viagem. Além disso, os centros oferecerão opções de retorno aos já emigrados irregularmente (RODIER, 2015).

Os centros multifuncionais representam a concretização do processo de Cartum, um diálogo entre Europa e África denominado “Iniciativa para a rota migratória UE-Chifre da África”, que teve início em 2014. Além dos 28 países da União Europeia, Noruega e Suíça, dele participaram Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão do Sul, Sudão e Tunísia. O objetivo principal da iniciativa é o de auxiliar os países participantes de criar centros de *acolhida* de refugiados, para que ali possam processar a solicitação de proteção, de acordo com as normas de direito internacional (RODIER, 2015). Alguns dos Estados que cooperam com a Europa na contenção de fluxos migratórios antes que

cheguem às suas fronteiras são ditaduras das quais foge grande número de solicitantes de asilo.

Desde 2006, campos de retenção de estrangeiros também têm sido construídos em países do Leste Europeu, como Romênia, Bulgária e Croácia, países que ingressaram na União Europeia após 2007, mas que permanecem fora da área Schengen de livre circulação. Outros países foram reconhecidos pela UE, em 2015, como seguros para admissões e reassentamentos, como Albânia, Bósnia e Herzegovina, Macedônia, Kosovo, Montenegro, Sérvia e Turquia. Todos esses países são candidatos a entrar na União Europeia (NAÏR, 2016).

Perigo e Morte no Mediterrâneo

Em 2015, de acordo com o ACNUR, cerca de um milhão de migrantes e refugiados atravessaram o Mar Mediterrâneo em direção à Europa. O número impressiona ainda mais se comparado ao do ano anterior: cerca de 216.000 migrantes e refugiados fizeram o mesmo movimento. O número de mortos e desaparecidos durante a travessia manteve-se em torno de 3.500 vítimas³⁵.

Existem muitas ações concorrentes no Mar Mediterrâneo em atividades de controle de fronteiras, combate ao tráfico de pessoas e à imigração irregular. Não há dúvidas de que têm efeitos positivos no salvamento e resgate de migrantes e solicitantes de asilo. No entanto, há ainda vários problemas quanto à consideração dos pedidos de pessoas que necessitam de especial proteção.

Algumas das operações realizadas no Mediterrâneo resultam da iniciativa dos Estados costeiros. Esse era o caso da operação *Mare Nostrum*, quase completamente financiada pelo governo italiano, com o objetivo de patrulha e resgate humanitário. Navios italianos supervisionavam uma área situada além de suas águas territoriais, até as margens das águas territoriais da Líbia, na intenção de evitar que embarcações de traficantes adentrassem o Mediterrâneo. A operação durou um ano e custou aos cofres italianos cerca de 9 milhões de euros por mês. Embora tenha salvado a vida de cerca de 160.000 migrantes, não evitou a adaptação das estratégias de traficantes (MARINAI, 2016).

A operação *Mare Nostrum* foi substituída, em 2014, pela operação conjunta *Triton*, sob a organização da agência europeia para fronteiras externas, *Frontex* (BALCH, 2016). A operação *Triton*, porém, era muito menor que a operação *Mare Nostrum*, com um orçamento que não chegou a 2,9 milhões de euros mensais, além de contar com a

³⁵ Conforme relatório do ACNUR. *Mediterranean Situations*. Disponível em: <<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

mobilização de seis navios e três aeronaves, postos à disposição de oito países membros (JAEGGER, 2016). Durante o ano 2015, a União Europeia aumentou o orçamento e estendeu a área de atuação da operação, o que permitiu o resgate de cerca de 155.000 pessoas.

Desde que a agência Frontex iniciou suas atividades, em 2005, já organizou uma série de ações conjuntas. A primeira foi a operação Hera, no Oeste da África, seguida das operações Nautilus, no Mediterrâneo central, e Poseidon, cobrindo, por terra e mar, regiões fronteiriças entre Grécia e Turquia, Grécia e Albânia e Bulgária e Turquia. Diversas ações organizadas pela agência Frontex têm por objetivo interceptar embarcações com migrantes e solicitantes de asilo. Essas foram as operações Hermes, na costa italiana, Hera II e III, essas últimas especificamente direcionadas a migrantes e solicitantes de asilo provenientes das costas do Senegal, Mauritània e Cabo Verde (MARIN, 2014).

Durante a intensificação do fluxo de refugiados, em meados de 2015, no contexto da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia, foi lançada a operação EUNAVFOR MED, com o objetivo de intensificar os esforços de combate ao transporte ilegal de pessoas e ao reforço do controle fronteiriço (DEL VALLE, 2016). A missão, também chamada “Sofia”, foi apresentada como tendo caráter civil-militar. Um vazamento do site Wikileaks de documentos que expressam o plano da União Europeia de atuar, por meio da operação Sofia, em águas territoriais da Líbia e, posteriormente, em território terrestre daquele país levantou críticas à operação³⁶. A Alta Representante da EU para a Política Exterior, Federica Mogherini, todavia, afirmou:

No estamos planeando una intervención militar en Libia, no es de ninguna manera una opción para nosotros. Lo que estamos planeando es una operación naval, en coordinación esperemos con las autoridades libias, para dismantelar el modelo de negocio de las organizaciones criminales que trafican con personas³⁷.

A operação Sofia se desenvolverá em três etapas. A primeira, pelo trabalho de inteligência e levantamento de informações sobre as redes de traficantes de pessoas. A segunda, pelo patrulhamento das águas próximas à Líbia, com requisição e destruição de embarcações usadas

³⁶ Conforme publicação da EUROPA PRESS. “España acogerá el 9% de demandantes de asilo que están en la UE y 1.500 nuevos”, de 13 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-bruselas-propone-espana-acoja-demandantes-asilo-ya-estan-ue-1500-nuevos-20150513133700.html>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

³⁷ Conforme publicação do WIKILEAKS. “EUNAVFOR MED – Operation SOPHIA” Six Monthly Report: June, 22nd to December, 31st 2015”; “EU plan for military intervention against “refugee boats” in Libya and the Mediterranean”, de 25 de maio de 2015.

para o tráfico de pessoas, que se encontrem em alto mar. A terceira fase compreenderia ações no território líbio (DEL VALLE, 2016). Essas ações dependem do consentimento das autoridades do Estado, como também do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ademais, ações em terra seriam provavelmente rechaçadas pela Rússia, que imporia seu veto no Conselho. No entanto, Mogherini, citada por De Lucas, afirma haver precedentes pelas operações da UE e da OTAN de combate à pirataria no Chifre da África (EUTM-Somália, EUNAVFOR-Atalanta, EUCAP Nestor y Ocean Shield) (DE LUCAS, 2016).

A EUNAVFOR MED não é a única operação que se desenvolve atualmente no Mediterrâneo. Desde fevereiro de 2016, navios da OTAN vem patrulhando o Mar Egeu, com o objetivo de monitorar o movimento migratório e as ações de traficantes de pessoas entre a Grécia e a Turquia. De acordo com Marinai, a presença da OTAN deve ser entendida no contexto de uma vontade algo vaga de Grécia e Turquia cooperarem mutuamente, sem a presença de um terceiro ator (MARINAI, 2016). As declarações do Secretário-Geral da OTAN, Stoltenberg, de que as pessoas resgatadas em alto mar provenientes da Turquia serão devolvidas àquele país, deu ensejo a críticas (SPIJKERBOER, 2016), principalmente porque já há precedentes de que práticas como essa, sem a devida avaliação de solicitação de refúgio, viola o princípio do *non refoulement* e é contrária à proibição de expulsões coletivas (MARINAI, 2016).

As ações da OTAN e o retorno de refugiados à Turquia faz parte de um acordo firmado entre a União Europeia e aquele país, em março de 2016³⁸. Um dos aspectos que chama a atenção no acordo é o linguístico: refugiados passaram a ser qualificados como imigrantes, com o claro objetivo de não se lhe aplicarem as convenções de proteção correspondentes (NAÏR, 2016).

Pelo acordo, todos os migrantes irregulares provenientes da Turquia que se dirigirem às Ilhas Gregas, a partir de 20 de março de 2016 serão devolvidos àquele país. Nos termos do acordo, essa medida será adotada temporariamente, em conformidade com o Direito Internacional e com o direito da EU, além de observar as proibições de expulsão coletiva e o princípio do *non refoulement* (não enviando pessoas a países que não sejam considerados seguros). Segundo Peers, o acordo é contraditório em seus próprios termos, já que faz retornar a “todas” as pessoas sem violar as proibições da Convenção Europeia de Direitos Humanos e da legislação europeia sobre asilo (PEERS, 2016).

³⁸Conforme EUROPEAN COUNCIL; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. “EU-Turkey Statement, 18 March 2016”. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

O acordo prevê ainda que a Grécia processará os pedidos de asilo, de acordo com a Diretiva referente aos procedimentos de asilo, em cooperação com o ACNUR. Os imigrantes que não solicitarem asilo, ou cuja petição seja considerada inadmissível ou sem fundamento, serão devolvidos à Turquia. Não se sabe, porém, se todos os migrantes têm efetiva oportunidade de solicitar asilo. Ao concentrar na Grécia o processamento dos pedidos de asilo, os demais Estados-membros ficam excluídos. Além disso, se a petição só pode ser considerada infundada se houver análise de mérito. A inadmissibilidade ocorrerá se a Turquia for considerada ou o primeiro país onde deveria haver sido feito o pedido de asilo, ou país seguro. Não há, entretanto, consenso sobre o status da Turquia, já que não mantém os mesmos padrões de proteção do asilado que a União Europeia. Mesmo o compromisso que a Turquia assumiu relativamente à Convenção de Genebra, limita a qualificação de refugiados apenas a europeus. Em outras palavras, não europeus não podem dirigir um pedido de refúgio, nos termos da Convenção de Genebra, às autoridades turcas (PEERS, 2016).

O acordo entre a União Europeia e a Turquia sobre refugiados tem sido considerado um paradoxo em relação aos altos *standards* normativos sobre a proteção de asilados que a Europa vem construindo e defendendo nos anos do pós-II Guerra (COLLET, 2016). Ao assumir compromissos que visam, antes da proteção dos solicitantes de asilo, a proteção de seu território, a União Europeia contradiz os princípios e valores por sobre os quais erigiu sua história.

Considerações Finais

Desde o momento em que se estabeleceu na Europa uma construção jurídica relativa à migrantes e refugiados, no seio do processo de integração europeu, a gestão migratória tem buscado compor critérios de seletividade, dando preferência às solicitações de entrada de estrangeiros não comunitários qualificados. Os Acordos de Schengen e a Convenção de Dublin foram a base jurídica primeira de uma política que sempre adotou uma orientação restritiva. Medidas mais duras, como a Diretiva do Retorno, os acordos migratórios com países regidos por ditaduras e a intensificação da securitização foram a tônica da política migratória europeia do início do século.

No tocante ao refúgio, a criação de centros de tratamento de demandas de asilo em países africanos, do leste europeu e Turquia expressam a estratégia da União Europeia de externalizar o processamento de solicitações de pedidos fundamentados na Convenção de Genebra de 1951 em relação à área de Schengen. Erige-se assim um

perímetro de *acolhida*, situado nos países de onde em geral partem refugiados em busca da proteção em território europeu.

No Mediterrâneo, uma série de operações marítimas organizadas pela agência Frontex vem buscando interceptar embarcações com refugiados antes de alcançarem a costa europeia. A última delas foi a operação EUNAVFOR MED, também conhecida como Operação Sofia, iniciada após a intensificação do fluxo de refugiados em 2015. O objetivo principal dessas operações é o de manter fora das fronteiras europeias solicitantes de refúgio que migram de regiões marcadas por violentos conflitos, como a Guerra da Síria.

A externalização dos pedidos de refúgio também é o objetivo do acordo firmado entre a União Europeia e a Turquia. Por ele, os pedidos de refúgio dirigidos às autoridades gregas não serão considerados se os solicitantes provierem da Turquia. Considerada país seguro pelos europeus, os pedidos devem ser processados pela Turquia, mantendo fora das fronteiras europeias milhares de refugiados.

Referências

- BALCH, A. **Immigration and the State: fear, greed and hospitality**. London: Palgrave, 2016.
- COLLET, E. **The paradox of the EU-Turkey refugee deal**. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2016. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- CORELLA, Á. S. Un análisis crítico de los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas. **Revista Telemática de Filosofía del Derecho**, n. 19, p. 37-76, 2016.
- DE LA ROSA, F. J. U. Immigration and immigration policies in Spain”. In: LEAL, D. L.; RODRÍGUEZ, N. P. (Ed.). **Migration in an era of restriction and recession: sending and receiving nations in a changing global environment**. Cham, Switzerland: Springer, 2016.
- DE LUCAS, J. **Mediterráneo: el naufragio de Europa**. 2.ed. Valencia: Tirant Humanidades, 2016.
- DEL CASTILLO, T. F. La directiva sobre el retorno de los inmigrantes em situación irregular. **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, n. 33, p. 453-499, 2009.
- DEL VALLE, H. Search and rescue in the mediterranean sea. **Refugee Survey Quarterly**, n. 35, p. 22-40, 2016.
- FIGUEIRA, R. R. Os refugiados e o dever moral das nações. **MigraMundo**, 2015. Disponível em: <<http://migramundo.com/os-refugiados-e-o-dever-moral-das-nacoes/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- GALLAGHER, A. T.; DAVID, F. **The international law of migrant smuggling**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- HADDAD, E. **The refugees in international society: between sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- JAEGER, G. A. **L’Immigration: un état des lieux à repenser**. Paris: Groupe Eyrolles, 2016.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- MARIN, L. Protection the EU's borders from... Fundamental Rights? Squaring the circle between frontex' s border surveillance and human rights. In: HOLZHACKER, R.; LUIF, P. (Ed.). **Freedom, security and justice in the european union: internal and external dimensions of increased cooperation after the lisbon treaty**. New York, NY: Springer, 2014.
- MARINAI, S. The interception and rescue at sea of asylum seekers in the light of the new EU legal framework. **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, n. 55, p. 901-939, 2016.
- NAÏR, S. **Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real**. Barcelona, Espanha: Crítica, 2016.
- O'DOWD, J. Mutual recognition in european immigration policy: harmonised protection or co-ordinated exclusion? In: GOUDAPPEL, F. A. N. J.; RAULUS, H. (Ed.). **The future of asylum in the european union: problems, proposals and human rights**. The Hague: Springer, 2011.
- O'NIONS, H. **Asylum - A right denied: a critical analysis of european asylum policy**. Burlington, EUA: Ashgate, 2014.
- OSPINA, G. I. Los desafíos de las migraciones para una estrategia global de la Unión Europea. **Revista UNISCI**, n. 42, p. 99-158, 2016.
- PEERS, S. The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment. **EU Law Analysis**, 18 mar. 2016. Disponível em: <<http://eulawanalysis.blogspot.com.br/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- RODIER, C. Externaliser la demande d'asile. **Plein Droit**, n. 105, p. 10-13, 2015.
- SPIJKERBOER, T. **The NATO pushbacks in the Aegean and international law**. 2016. Disponível em: <<http://thomasspijkerboer.eu/thomas-blogs/the-nato-pushbacks-in-the-aegean-and-international-law/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- SY, M. UNHCR and preventing indirect *refoulement* in Europe. **International Journal of Refugee Law**, v. 27, n. 3, p. 457-480, 2015.
- VALLEJO, M. D. V. **Instituciones de derecho internacional público**. 18.ed. Madrid: Tecnos, 2013.

**IL FENOMENO MIGRATORIO IN EUROPA: UNA
RIFLESSIONE CRITICA DELLA NORMATIVA
ESISTENTE. PROFILI TEORICO-GIURIDICI**

Silvia Salardi
Margareth Vetis Zaganelli

Il fenomeno migratorio caratterizza la vita umana da tempi antichi. Sono infatti ben documentati gli spostamenti dell'uomo primitivo verso regioni anche molto lontane da quella di origine. Migrare quindi fa parte, se vogliamo usare un'espressione ad effetto, del DNA umano.

Il concetto di migrazione è quindi un concetto di genere, di origine latina, che si suddivide in due concetti di specie; l' 'emigrazione' e l' 'immigrazione'³⁹. Il concetto 'migrazione' si riferisce a spostamenti di popolazioni, gruppi, tribù e simili per un periodo molto lungo di tempo. In un'accezione simile, anche se temporalmente più ridotto, il concetto di migrazione come spostamento si adotta anche per i movimenti intra-stagionali di diverse specie di animali. Quello di 'migrazione' è, quindi, un concetto descrittivo di fenomeni che si danno nel mondo naturale e che possono coinvolgere partecipanti di varie specie, quindi non limitati agli spostamenti umani. Come ricordato in apertura, è un fenomeno che ha caratterizzato la storia umana sin dai suoi albori. Dal termine migrazione è possibile derivare due concetti di specie che rappresentano due modalità di spostamento di esseri umani. Il primo concetto di specie 'immigrazione' si riferisce al trasferimento definitivo o temporaneo di esseri umani, in gruppi più o meno ampi, in un paese diverso dal luogo di origine o in una regione diversa del proprio paese di appartenenza. Il secondo concetto di specie 'emigrazione' indica, invece, la partenza dal proprio luogo di origine per andare a stabilirsi in modo temporaneo o definitivo in altra località. A differenza del concetto di genere 'migrazione' il cui significato appare neutrale rispetto a rappresentazioni emotive del fenomeno, esso mantiene infatti, anche nel linguaggio comune, una valenza descrittiva, i due termini di specie, immigrazione ed emigrazione, hanno invece acquisito con il tempo una connotazione emotiva di stampo prevalentemente negativo. In particolare,

³⁹Si può pensare ad altri concetti di specie che rappresentano altrettante modalità di 'migrazione', in alcuni casi forzata, quali il nomadismo, l'invasione, la diaspora, la deportazione, l'esodo, l'esilio ecc.

nell'immaginario collettivo il concetto di immigrazione è associato a termini connotati negativamente quali 'crisi', 'massa', 'terrorismo', 'scafisti' ecc. e risente fortemente dell'ambivalenza con cui è rappresentato mediaticamente: l'extracomunitario come delinquente o per converso come vittima. Il motivo principale che ha condotto, con il trascorrere del tempo, all'impregnarsi di significati emotivi negativi è la valenza socio-politica del fenomeno emigrazione-immigrazione. Dai tempi della rivoluzione industriale in poi, e in particolare dopo le guerre mondiali, le cause principali dell'emigrazione-immigrazione dei cittadini europei sono state di natura prevalentemente economiche, politiche, e ambientali⁴⁰. Nell'attuale momento storico, nel contesto europeo, si assiste a un fenomeno migratorio verso il vecchio continente senza eguali nella recente storia e da paesi considerati lontani per cultura e visione del mondo. La massa di persone composta da profughi di guerra, immigrati economici e altro ancora ha raggiunto dimensioni epocali, tanto che lo stesso Parlamento europeo definisce la crisi dei migranti in Europa come «la peggiore emergenza rifugiati dalla fine della seconda guerra mondiale»⁴¹.

Il fenomeno migratorio che colpisce l'Europa è attualmente molto complesso e per essere adeguatamente analizzato richiederebbe valutazioni da diverse prospettive, ossia etiche, politiche, sociali, culturali e giuridiche. Nello spazio di questo contributo non si può offrire una tale approfondita analisi. Si cercherà invece di circoscrivere la riflessione al rapporto che necessariamente si instaura tra la cornice dei diritti fondamentali, di cui l'Europa è la culla culturale e giuridica, e l'effettiva gestione 'giuridica' del fenomeno migratorio alla luce di quei diritti. Lo scopo principale è quello di evidenziare alcune antinomie tra la cornice dei diritti fondamentali e previsioni normative che di quei diritti dovrebbero essere attuative e con essi congruenti. A tale obiettivo sarà possibile addivenire attraverso l'analisi di casi giurisprudenziali delle Corti europee e della normativa europea in materia di cittadinanza.

Universalità dei diritti fondamentali e 'urgenza della prassi': una tensione non superabile?

Gli attuali sistemi giuridici europei, fondati sul 'complesso' dei diritti fondamentali, vivono una costante tensione tra l'affermazione dell'universalità di tali diritti e la loro concreta attuazione. Come già

⁴⁰In relazione alle cause ambientali che spingono oggigiorno le persone ad abbandonare il luogo di nascita si è coniato il termine di 'profughi ambientali'.

⁴¹Disponibile al:

<http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170629STO78631/crisi-dei-migranti-in-europa>. Accesso el: 09 feb. 2018.

osservava Norberto Bobbio qualche decennio fa, nell'attuale 'età dei diritti' (BOBBIO, 1990) non solo l'elenco dei diritti fondamentali si è arricchito notevolmente, ma si è altresì delineato con maggiore precisione il perimetro del significato giuridico del concetto di eguaglianza. Sono stati chiariti *de jure condito* sia i criteri in base ai quali i soggetti possono e debbono essere considerati eguali sia tra quali soggetti debba essere garantita eguaglianza⁴² (BOBBIO, 1995). Per quello che riguarda i criteri in base ai quali gli individui possono dirsi giuridicamente uguali, la svolta, rispetto a tesi sostenute in passato⁴³ in relazione all'eguaglianza (FERRAJOLI, 2007, p. 796), è rappresentata dall'emancipazione del concetto normativo di eguaglianza da elementi o proprietà ontologiche, considerate storicamente essenziali alla sua definizione, ad esempio essere maschio, bianco, benestante ecc. Questa definizione di eguaglianza, e in generale l'aspirazione universalistica che caratterizza i diritti fondamentali, si deve costantemente confrontare con l'istituto della cittadinanza. Quest'ultimo infatti è un criterio statalistico dalla possibile duplice antinomica funzione: inclusione o esclusione dal godimento dei diritti. (FERRAJOLI, 2007) Diversamente dalla originaria teorizzazione dello *ius migrandi* e del diritto di acquisire cittadinanza come diritti naturali primogeni, elaborata circa cinque secoli fa da Francisco De Vitoria⁴⁴ (DE VITORIA, 1539) oggi la cittadinanza è per sua stessa definizione il maggior ostacolo all'integrazione e all'accesso ad altri diritti da parte degli immigrati in Europa, così come in altri contesti a livello globale. In un'ottica opposta alla tesi della lotta per la cittadinanza prospettata da Jack Barbalet (BARBALET, 1992, p. 76) che la intende come una 'lotta contro l'esclusione', oggi la cittadinanza opera proprio nella direzione dell'esclusione. Ciò contrasta con la possibilità di godere dei diritti fondamentali indipendentemente da ragioni personali, sociali, di status e così facendo incrina la portata di questi stessi diritti e il sistema giuridico che in essi trova fondamento. Il principale problema dei diritti fondamentali oggi non è infatti la loro affermazione nelle dichiarazioni di principio e nelle costituzioni, ma la loro effettiva protezione (BOBBIO, 1990) attraverso il superamento di categorie e istituti che ne impediscono il reale godimento.

⁴²Come ha ben chiarito Norberto Bobbio, l'eguaglianza è un metodo per stabilire un certo rapporto tra gli enti di una totalità, e la c.d. regola di giustizia secondo cui 'si devono trattare gli eguali in modo eguale e i diseguali in modo diseguale'.

⁴³ l'eguaglianza diviene norma giuridica e cessa quindi di essere considerata un fatto, diventando un valore, con la Dichiarazione francese del 1789.

⁴⁴Francisco de Vitoria, teologo spagnolo, teorizzò nel 1539 all'Università di Salamanca lo *ius migrandi* come diritto universale derivante dallo *ius communicationis ac societatis* e ponendo lo *ius migrandi* alla base del nascente diritto internazionale.

Di fronte all'urgenza della prassi, ovvero alle dimensioni epocali del fenomeno immigratorio, in alcune prospettive politiche ben rappresentate nei vari contesti nazionali europei, la cittadinanza appare il migliore, se non l'unico, strumento di argine. Tale strumento è invocato a livello politico soprattutto da quegli orientamenti estremisti che trovano nel dilagante populismo una forte cassa di risonanza. Tuttavia, usare l'istituto della cittadinanza in senso escludente non è una soluzione priva di criticità giuridiche, anzi. Nel panorama giuridico europeo si sono venuti a configurare diversi livelli di cittadinanza che hanno presto mostrato il loro limite quando le Corti si sono trovate a decidere casi concreti. Nel prossimo paragrafo si darà conto di tali limiti.

La cittadinanza come criterio di inclusione o esclusione: alcune criticità a livello comunitario

Luigi Ferrajoli ha più volte sostenuto la tesi delle 'aporie della cittadinanza' (FERRAJOLI, 2007) così come è venuta a configurarsi nell'attuale sistema dei diritti dell'Unione europea. Egli ha ben chiarito come la cittadinanza, lungi dal rappresentare la base dell'eguaglianza intesa in senso inclusivo, ha finito per divenire uno dei maggiori criteri di esclusione e di problematicità sul piano giuridico e conseguentemente sul piano delle scelte politiche nell'attuale panorama europeo e internazionale. Come osserva l'autore, la cittadinanza si è andata frammentandosi in 'cittadinanze diseguali' (FERRAJOLI, 2007). Infatti, quello che si è verificato nel contesto europeo può essere rappresentato come una 'stratificazione di cittadinanze diseguali' e al contempo come una disarticolazione della 'cittadinanza europea' stessa rispetto al suo originario mandato (SALARDI, 2015). In che senso? Per un verso, vi è la distinzione tra cittadini dell'Unione europea e cittadini extra europei, e per altro verso vi è un ulteriore distinguo operato all'interno della categoria di cittadini di paesi terzi. Sia l'Unione europea, sia i singoli Stati dell'Unione possono infatti stipulare accordi internazionali individuali con paesi terzi in merito alle modalità di circolazione dei cittadini di tali Stati. Come è stato giustamente rilevato: «il quadro si presenta tutt'altro che omogeneo, poiché ogni accordo individua lo *status* dei cittadini degli Stati parte secondo proprie regole, determinando una diversa gradazione rispetto ai diritti garantiti, a partire dagli accordi sullo Spazio economico europeo e con la Svizzera che più degli altri rispecchiano il modello comunitario»⁴⁵ (FAVILLI, 2008). La situazione giuridica della cittadinanza risulta quindi molto articolata entro il sistema

⁴⁵Esistono specifici accordi individuali tra l'Unione europea e la Svizzera, il Marocco, la Tunisia, la Federazione russa ecc.

comunitario. Ma proprio quest'articolazione solleva dei problemi di congruenza rispetto all'originario mandato previsto per la c.d. 'cittadinanza europea'. Le distinzioni sopra richiamate si pongono in conflitto con la *ratio* storica della cittadinanza europea, che nacque con l'intento di aumentare o addirittura creare un maggiore senso di appartenenza tra i diversi popoli dell'Unione⁴⁶, nella speranza che il nuovo organismo che stava nascendo trovasse un senso e una legittimazione di natura non esclusivamente economico-finanziaria. A fronte di quest'originario intento di configurare la cittadinanza con un valore altamente inclusivo, ci si domanda perché proprio l'Unione europea, frammentata come è in varie e differenti culture e nazioni, e, quindi ben consapevole delle difficoltà legate alla convivenza priva di un qualunque senso di appartenenza, non persegua in modo chiaro e preciso l'obiettivo di un'integrazione a tutto tondo di coloro che si trovano sul suo territorio, dismettendo i distinguo menzionati, soprattutto quando questi distinguo ledono indirettamente anche i cittadini europei? Si pensi a tal proposito alla distinzione operata tra familiari cittadini e non cittadini, delle cui implicazioni si parlerà più in là nel testo.

Se è vero che al quesito testé posto si può dare risposta solo facendo riferimento alla volontà politica di attuare o meno in modo congruente alla cornice dei diritti fondamentali anche l'istituto della cittadinanza, è altresì vero che sempre alla volontà politica ci si deve riferire per il superamento di alcune gravi incongruenze normative che colpiscono indirettamente gli stessi cittadini europei. A cosa ci si riferisce?

I trattati istitutivi dell'Unione europea garantiscono ai cittadini dell'Unione il diritto fondamentale alla 'libera circolazione' nell'ambito dello 'spazio di libertà, sicurezza e giustizia' senza frontiere interne (CARELLA, 2012; CARTA, 2009; DRAETTA; PARISI; RINOLDI, 2007). La Direttiva 2004/38/CE^{47 48} disciplina in modo sistematico il godimento da parte dei cittadini europei del diritto primario e individuale di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La cittadinanza dell'Unione, istituita dal Trattato di Maastricht nel 1992, rappresenta, quindi, lo *status* fondamentale per l'esercizio del

⁴⁶La cittadinanza dell'Unione non si sostituisce a quella nazionale, ma aggiunge un certo numero di diritti creando un sentimento di appartenenza: diritto a circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri; diritto di votare ed essere eletti alle elezioni municipali degli Stati membri in cui ogni cittadino risiede; diritto di beneficiare della protezione diplomatica o consolare da parte delle autorità di qualsiasi Stato europeo.

⁴⁷Tale Direttiva riguarda il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

⁴⁸La cittadinanza europea implica la titolarità dei diritti derivanti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare dall'articolo 21 (ex 18 TCE) al 24 (ex 21 TCE). Tra questi diritti spicca quello della libera circolazione e soggiorno sul territorio degli Stati membri.

diritto di libera circolazione e di soggiorno entro i confini dell'Unione. La Direttiva citata equipara nel godimento di questo diritto il cittadino dell'Unione e i suoi familiari. Essa opera, però, una serie di distinguo, in particolare con riferimento ai *familiari che siano cittadini di uno Stato membro dell'Unione* oppure che siano *cittadini di paesi terzi*. Mentre i primi godono, senza distinzioni e limitazioni, del diritto di libera circolazione riconosciuto al cittadino dell'Unione, per i secondi sono richieste alcune condizioni aggiuntive, come, ad esempio, nel caso disciplinato dall'articolo 13 in relazione al mantenimento del diritto di soggiorno dei familiari in caso di divorzio, di annullamento del matrimonio o di scioglimento dell'unione registrata. In questo caso per il mantenimento del diritto del familiare non cittadino dell'Unione si richiede che siano soddisfatte una serie di condizioni, quali, ad esempio, a durata triennale dell'unione, l'ottenimento dell'affidamento dei figli, l'essere stato vittima di violenza domestica ecc⁴⁹.

La costruzione giuridica della Direttiva citata, basata sulla distinzione tra familiari cittadini dell'Unione e familiari non cittadini dell'Unione, risulta piuttosto bizzarra. Il principio di fondo della rilevanza del legame familiare che ispira la Direttiva in questione⁵⁰ è, in realtà, fortemente influenzato da espedienti ideologici che fanno leva sulla dimensione interna/esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Si può sostenere che, se la previsione di una distinzione tra familiari cittadini dell'Unione e non cittadini ha una sua, seppur discutibile, congruenza con la vigente normativa sull'immigrazione, che riguarda soggetti provenienti da paesi terzi, non è altrettanto coerente e congruente con la cornice dei diritti fondamentali che l'Unione europea sembra promuovere. Altrimenti detto, in questo caso, non sussiste antinomia tra la Direttiva citata e la normativa sull'immigrazione, ma sussiste, invece, un'antinomia tra la Direttiva citata e le norme che

⁴⁹ Articolo 13: a) il matrimonio o l'unione registrata sono durati almeno tre anni, di cui almeno un anno nello Stato membro ospitante, prima dell'inizio del procedimento giudiziario di divorzio o annullamento o dello scioglimento dell'unione registrata di cui all'articolo 2, punto 2, lettera b) o; b) il coniuge o partner non avente la cittadinanza di uno Stato membro ha ottenuto l'affidamento dei figli del cittadino dell'Unione in base ad accordo tra i coniugi o i partner di cui all'articolo 2, punto 2, lettera b), o decisione giudiziaria, o c) situazioni particolarmente difficili, come il fatto di aver subito violenza domestica durante il matrimonio o l'unione registrata, esigono la conservazione del diritto di soggiorno, d) il coniuge o il partner non avente la cittadinanza di uno Stato membro beneficia, in base a un accordo tra i coniugi o conviventi di cui all'articolo 2, punto 2, lettera b) o decisione giudiziaria, di un diritto di visita al figlio minore, a condizione che l'organo giurisdizionale abbia ritenuto che le visite devono obbligatoriamente essere effettuate nello Stato membro ospitante, e fintantoché siano considerate necessarie.

⁵⁰ E non potrebbe non essere così dato che il diritto di *fondare* una famiglia è riconosciuto ai più alti gradi dell'ordinamento comunitario (articolo 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; articolo 12 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo; nonché nei testi costituzionali degli Stati membri che modellano la protezione dei diritti fondamentali da parte dell'Unione europea, in quanto rappresentano le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri).

sanciscono i diritti fondamentali e, allo stesso modo, esiste un'antinomia tra la vigente normativa sull'immigrazione e la cornice dei diritti fondamentali.

A un'analisi accurata ci si avvede che la previsione di condizioni diverse per il godimento della libertà di circolazione per chi non è familiare cittadino dell'Unione riproduce l'idea di fondo, comune anche alle decisioni politiche e giuridiche in materia di immigrazione, che lo *status civitatis* sia un fattore di mantenimento di privilegi anche nei confronti dei diritti fondamentali. Eppure, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dovrebbe avere come principale effetto quello di limitare l'esercizio del potere delle istituzioni europee in ragione dell'obbligo loro fatto di rispettarla. Ciò, da un punto di vista sistemico, dovrebbe volere significare che antinomie assiologiche tra direttive e norme costituzionali –quali sono le disposizioni della Carta- dovrebbero risolversi a favore della prevalenza di queste ultime⁵¹.

Anche la Direttiva 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, accentua i trattamenti differenziali tra cittadini e non cittadini in merito al godimento di un diritto fondamentale come quello alla vita familiare. Questa Direttiva prevede clausole limitative –come quella di subordinare il ricongiungimento del figlio minore di età superiore ai 12 anni alla presenza delle condizioni per la sua integrazione⁵² - per il ricongiungimento dei familiari di cittadini extra europei, limitazioni non previste per i cittadini dell'Unione. Come avremo modo di osservare di seguito alla luce di alcune decisioni della Corte di Giustizia, uno dei problemi giuridici della disarticolazione della categoria della cittadinanza in tante e diverse cittadinanze è la paradossale ricaduta negativa sul godimento dei diritti in capo agli stessi cittadini europei⁵³.

La Corte di Giustizia e il criterio della cittadinanza

Dalle considerazioni effettuate sulle Direttive europee richiamate, emerge che la cittadinanza è principalmente assunta quale criterio per escludere dal godimento di diritti selezionate categorie di individui sotto diversi profili. In primo luogo, con riferimento al godimento della libera

⁵¹ In ottemperanza alle regole predisposte per la garanzia della coerenza dei sistemi giuridici.

⁵² Articolo 4 della Direttiva 2003/86/CE: «In deroga alla disposizione che precede, qualora un minore abbia superato i dodici anni e giunga in uno Stato membro indipendentemente dal resto della sua famiglia, quest'ultimo, prima di autorizzarne l'ingresso e il soggiorno ai sensi della presente Direttiva, può esaminare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla sua legislazione in vigore al momento dell'attuazione della presente Direttiva».

⁵³ Per una ricognizione delle normative vigenti a livello nazionale in materia di asilo e immigrazione regolare è possibile consultare il documento *Immigrazione irregolare e procedure d'asilo in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia e Turchia*. Disponibile al: <<http://www.camera.it/temiap/d/leg17/MLC17013?social-share>>. Accesso el: 08 feb. 2018.

circolazione' nell'ambito dello 'spazio di libertà, sicurezza e giustizia' si sono evidenziati trattamenti indebitamente differenzianti tra cittadini dell'Unione e cittadini di paesi terzi. In secondo luogo, si è notato come la categoria dei 'cittadini di paesi terzi' sia essa stessa passibile di ulteriori sotto-categorizzazioni, che equivalgono a tante 'classi' di cittadinanza a cui corrispondono garanzie di tutela dei diritti fondamentali quantitativamente proporzionali alla rilevanza della classe della cittadinanza stessa. In relazione a questa situazione, si osserva brevemente che l'impiego di tale categoria in funzione di esclusione, oltre ad acuire i problemi di integrazione di chi appartiene a paesi extraeuropei, non avvantaggia nemmeno i cittadini dell'Unione che rischiano di essere, a loro volta, paradossalmente, oggetto di discriminazioni derivanti dall'uso della categoria 'cittadinanza' per escludere da benefici chi non è cittadino dell'Unione. Quanto premesso è testimoniato da alcune importanti decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea che evidenziano l'effetto *boomerang* della compressione dei diritti fondamentali, per loro natura ad aspirazione universalistica. L'effetto *boomerang* della categoria della cittadinanza 'escludente' emerge chiaramente nella sentenza C 34/09 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Gerardo Ruiz Zambrano contro Office de l'emploi (ONEM)*. Nella citata decisione, la Corte si è trovata a dovere risolvere la questione relativa a due minori cittadini dell'Unione e al loro genitore cittadino di uno Stato terzo, nei confronti del quale si doveva decidere se concedere o meno il permesso di soggiorno e il permesso di lavoro. In caso di mancata concessione dei permessi, anche i figli minori, seppur cittadini dell'Unione, avrebbero dovuto lasciare il territorio europeo ed essere, pertanto, privati di un loro diritto. Questa decisione consente di riflettere sul fatto che i divieti tassativi, contenuti nelle normative europee e nazionali in materia di cittadinanza, non tengono conto della complessità del tessuto delle relazioni sociali nella società europea attuale, e così facendo non solo svolgono una funzione escludente nei confronti di chi cittadino europeo non è, bensì i divieti spiegano un effetto paradossale di esclusione degli stessi cittadini dell'Unione, in merito all'esercizio di diritti loro garantiti dalla normativa della stessa Unione europea.

In un'altra sentenza della Corte, del 19 ottobre 2004, *caso Zhu e Chen*, viene messo in luce l'effetto *collaterale* grave della disciplina sulla cittadinanza nei confronti di chi è cittadino dell'Unione europea.

Nel caso di specie, la Corte riconosce al genitore, cittadino extraeuropeo, il diritto di permanenza sul suo territorio, in quanto il figlio, un minore in tenera età, cittadino europeo, la cui permanenza in uno Stato membro, sia coperta da adeguata assicurazione e non rappresenti un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, ha diritto di

soggiorno a durata indeterminata sul territorio dell'Unione⁵⁴.

La riforma del sistema di Dublino

Dalle decisioni giurisprudenziali che precedono è giocoforza dedurre che a livello di normativa comunitaria vi sono diversi problemi di coerenza, assiologica e non solo, da risolvere. I problemi che l'Unione europea deve affrontare in termini di predisposizione di una normativa che aiuti, per un verso, a ricondurre entro confini di sostenibilità il fenomeno migratorio attuale e, per altro e connesso verso, si mantenga congruente con il mandato universalistico dei diritti fondamentali, dipendono non solo dalla volontà dell'Unione ma soprattutto da quella dei singoli stati membri. Le posizioni di questi ultimi hanno oscillato, sin dal configurarsi dell'emergenza migratoria, tra un atteggiamento di accoglienza generalizzata, di accoglienza 'selezionata' (solo di coloro che rappresentavano manodopera qualificata e rifugiati di guerra) e di rifiuto totale di accoglienza. Questi diversi modi di affrontare il problema migratorio hanno ritardato decisioni chiare e soddisfacenti in ambito istituzionale europeo e hanno altresì contribuito al consolidarsi di fenomeni illegali nei paesi 'di transito' dei migranti, quali la tratta degli esseri umani, la riduzione in schiavitù, la tortura ecc. Nel dicembre 2017 si è così aperto il primo corridoio umanitario, frutto dell'accordo tra il governo libico e quello italiano, sotto pressione della CEI⁵⁵, per la liberazione dai campi profughi libici dei migranti ivi trattenuti. Più o meno nello stesso periodo, con qualche mese di anticipo (19 ottobre 2017), i membri della Commissione Libertà Civili⁵⁶ hanno votato una

⁵⁴ La *massima* della sentenza recita: «L'art. 20 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, da un lato, neghi al cittadino di uno Stato terzo, che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza di questi ultimi di cui essi abbiano la cittadinanza e, dall'altro, neghi al medesimo cittadino di uno Stato terzo un permesso di lavoro, qualora decisioni siffatte possano privare detti figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione. Infatti, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Orbene, un divieto di soggiorno di tal genere porterebbe alla conseguenza che tali figli, cittadini dell'Unione, si troverebbero costretti. Parimenti, qualora a una tale persona non venga rilasciato un permesso di lavoro, quest'ultima rischia di non disporre dei mezzi necessari a far fronte alle proprie esigenze e a quelle della sua famiglia, circostanza che porterebbe parimenti alla conseguenza che i suoi figli, cittadini dell'Unione, si troverebbero costretti ad abbandonare il territorio di quest'ultima. Ciò posto, detti cittadini dell'Unione si troverebbero, di fatto, nell'impossibilità di godere realmente dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione». La *massima* della sentenza recita: «Pertanto, occorre dichiarare che, in circostanze come quelle del caso di specie, l'art. 18 CE e la Direttiva 90/364 conferiscono al cittadino *minorenne in tenera età di uno Stato membro*, coperto da un'adeguata assicurazione malattia ed a carico di un genitore, egli stesso cittadino di uno Stato terzo, le cui risorse siano sufficienti affinché il primo non divenga un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, un diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio di quest'ultimo Stato».

⁵⁵ Conferenza episcopale italiana.

⁵⁶ È una Commissione permanente del Parlamento europeo che si occupa dei diritti umani all'interno dell'Unione europea e di lotta alla discriminazione. Ha un ruolo importante in relazione alla "realizzazione dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza dell'Unione europea".

relazione sulla riforma del ‘sistema di Dublino’, istituito dalla Convenzione di Dublino del 1990, che riguarda la determinazione dello stato competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri dell’Unione europea. La relazione individua tre priorità: 1) condivisione della responsabilità fra tutti gli stati membri; 2) gli stati membri in cui ci sono le frontiere esterne dell’Unione, come Italia e Grecia, mantengono la responsabilità della registrazione di tutti gli arrivi e della protezione delle frontiere; 3) celerità nelle procedure per la concessione dell’assistenza internazionale e altresì per il rimpatrio di coloro che non sono considerati idonei.

Nelle intenzioni di chi ha redatto la relazione il nuovo sistema dovrà sapere fronteggiare i flussi migratori in modo tale da evitare misure di emergenza. Tali misure infatti si sono spesso tradotte in decisioni nazionali⁵⁷ alquanto discutibili in relazione al rispetto delle garanzie poste a tutela dei diritti fondamentali, soprattutto perché spesso tali decisioni politiche erano prive di una base giuridica legittimante.

In conclusione si auspica che la politica di gestione dell’immigrazione in Europa riesca a tradursi in una normativa più coerente con il mandato dei diritti fondamentali attraverso una reale ed effettiva gestione comune dell’immigrazione a livello di Unione europea nel rispetto dei vincoli normativi della pace, dell’eguaglianza e dell’universalità dei diritti umani. Per raggiungere questo obiettivo di coerenza si dovrà richiedere agli stati membri di volersi impegnare seriamente a superare l’aporia, tutt’ora di fatto esistente entro i confini dell’Unione, tra cittadinanza e l’universalismo conclamato dei diritti fondamentali.

Riferimenti

BARLABET, J. M. Cittadinanza. Diritti, conflitti e diseguaglianza sociale. Liviana Editore, 1992.

BOBBIO, N. Eguaglianza e libertà. Einaudi Editore, 1995.

_____. **L’età dei diritti.** Einaudi Editore, 1990.

CARELLA, G. L’immigrazione e la mobilità delle persone nel diritto dell’Unione Europea. Monduzzi, 2012.

CARTA, M. Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Teseo Editore, 2009.

⁵⁷ La Danimarca nel 2016 ha approvato una legge che obbliga i migranti in entrata nel paese a lasciare beni con valore superiore a 1300 euro per contribuire alle spese di mantenimento e a quelle burocratiche per la richiesta di asilo. La stessa legge prevede percorsi più difficili per i ricongiungimenti familiari. Il Commissario ai diritti umani del Consiglio d’Europa aveva definito tale provvedimento lesivo della dignità umana. Disponibile al: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/26/danish-parliament-approves-plan-to-seize-assets-from-refugees>>. Un provvedimento simile era stato preso anche dalla Svizzera nel 2015, previsto dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- DE VITORIA, F. De indis recenter inventis relectio prior (1539). In: NYS, E. (Ed.). **De indis et te iure belli relectiones**. Oceania, 1539.
- DRAETTA, U.; PARISI, N.; RINOLDI, D. **Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea**: principi fondamentali e tutela dei diritti. Editoriale Scientifica, 2007.
- FAVILLI, C. Il principio di non discriminazione nell'Unione europea e l'applicazione ai cittadini di paesi terzi. In: TEGA, D. **Le discriminazioni razziali ed etniche**: profili giuridici di tutela. Armando Editore, 2011.
- FERRAJOLI, L. **Principia juris**. Laterza Editori, 2007.
- SALARDI, S. **Discriminazioni, linguaggio e diritto**. Profili teorico-giuridici. (Dall'immigrazione agli sviluppi della techno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna). Giappichelli, 2015.

**FRONTEIRAS BRITÂNICAS:
POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E A PRODUÇÃO DE
EXPERIÊNCIAS TOPOFÓBICAS**

Gustavo Dias

Migração e controles de fronteira são “palavras-chave” que aparecem diariamente nas manchetes de notícias internacionais de qualquer jornal britânico. São matérias que exploram a tensa negociação entre migrantes e as zonas fronteiriças da União Européia (UE). Embarcações precárias e lotadas sendo abordadas pela guarda marítima italiana ou maltesa, nos arredores de seus portos; migrantes sem visto de trabalho ou de estudo, tendo sua entrada negada em aeroportos do Reino Unido; oficiais de imigração britânica, munidos de equipamentos capazes de detectar batidas cardíacas, vasculhando caminhões, que chegam de Calais, em busca de migrantes escondidos; e longas marchas de migrantes atravessando as fronteiras da Europa Oriental rumo à UE, são algumas das manchetes que retratam uma UE ou o próprio Reino Unido sendo, diariamente, “invadidos por uma massa de migrantes” das mais distintas partes do globo. Nos últimos anos, essas notícias ganharam um tom mais trágico. Corpos passaram a dar, cada vez mais, volume aos noticiários. Inclusive, corpos de crianças. Basta lembrarmos a imagem do pequeno sírio Alan Kurdi, já sem vida, jogado em alguma praia italiana, após uma fracassada travessia pelo Mediterrâneo, estampada em tablóides, jornais da grande imprensa e de oposição no Reino Unido.

Ao mesmo tempo em que essas manchetes são amplamente circuladas em meio à população britânica, a União Européia, como um todo, segue investindo massivamente na segurança de suas fronteiras territoriais⁵⁸. A indústria de vigilância é, de fato, um setor crescente nesse canto do Norte Global. Maguire; Frois e Zurawski (2014) chamam a atenção para o fato de que essa lucrativa indústria é diversificada.

⁵⁸ De acordo com o projeto “The Migrants Files” (2016), o custo é próximo de 1 bilhão de euros por ano. Dentre os gastos, destaco: 226 milhões de euros com guardas situados nas zonas fronteiriças; 77 milhões em fortificações (muros, cercas e outros tipos de vedação); 75 milhões de euros em assistência técnica a países vizinhos, pela qual rotas migratórias operam; 46 milhões de euros em centros de detenção; 16 milhões de euros em pesquisas para detectar refugiados e migrantes escondidos em veículos que atravessam fronteiras; 8 milhões de euros no Eurodock (sistema que armazena as impressões digitais de todos os requerentes de asilo) e 4,7 milhões de euros apenas no Muro de Melilla.

Governos, organizações terceirizadas, universidades e indústria bélica participam desse lucrativo mercado. Na guerra tecnológica empregada no controle de migrantes, vemos o surgimento de fronteiras inteligentes, novos sistemas de gerenciamento de fronteiras capazes de controlar a entrada e saída de cidadãos não europeus, bem como armazenar seus dados biométricos, em portos e aeroportos, para que possam ser acessados território adentro (CÔTÉ-BOUCHER, 2008; DIAS, 2016; KUBAL, 2014). Não surpreendentemente, testemunhamos o surgimento de termos como *Fortress Europe*, *Machine of Governmentality* ou, no caso do Reino Unido, *Fortress Britain* para expressar quão estritamente a UE, cada vez mais, têm gerenciado suas fronteiras externas e internas (AMNESTY INTERNATIONAL, 2014; MEZZADRA; NEILSON, 2013).

O Reino Unido, em particular, apresenta um sistema de controle para vistos que opera com relativa autonomia, em relação aos demais Estados-membros da UE ⁵⁹. E, certamente, sofrerá profundas transformações a partir de 20 de março de 2019, quando, o país sairá definitivamente da União Européia (Brexit). A partir dessa data, o governo britânico passará a desenvolver um regime de fronteiras totalmente particular. Entretanto, nesse capítulo, de forma breve, refletirei sobre as políticas migratórias que foram desenvolvidas no Reino Unido a partir da década de 1990 até os dias atuais. Como veremos, trata-se de um período em que houve uma acentuada entrada de migrantes europeus e não europeus nas ilhas britânicas. Examinarei, em seguida, como as fronteiras britânicas, através de tais políticas migratórias restritivas, são vivenciadas por migrantes, sobretudo os indocumentados, preocupação central desse capítulo. Para tal, utilizarei relatos de brasileiros não documentados, coletados durante meu trabalho de campo em Londres, entre 2010 e 2016. Como veremos, o campo revela que medo e a insegurança, diante da ameaça real de detenção e deportabilidade, que permeia o tecido urbano londrino, compõem o cotidiano desses sujeitos destituídos de cidadania e, portanto, de qualquer direito a cidade.

⁵⁹ Isso se deve ao fato do país não participar do Acordo de Schengen. Esse acordo, originalmente, assinado, em 1985, por cinco países membros da, então, Comunidade Econômica Européia (CEE) – França, Alemanha, Holanda, Bélgica e Luxemburgo – propunha a abolição dos controles de fronteiras entre esses países. Permitindo, assim, a circulação de seus cidadãos. Na década seguinte, ele será aprimorado através da Convenção Schengen, que propôs a abolição de fronteiras internas e a implantação de uma política de vistos comum entre os Estados-membros. Contudo, em 1997, através do acordo de Amsterdam, ele será incorporado definitivamente pela UE. Permitindo, assim, a circulação de cidadãos dos países signatários e turistas que obtenham um visto de longa duração em um desses países. O Reino Unido e a Irlanda, dentro desse bloco europeu, são os dois únicos países que não assinaram. Eles apenas cooperam judicialmente e com o controle policial.

Diversidade migratória e a multiplicação das fronteiras britânicas

Nas últimas duas décadas, a imigração para o Reino Unido é maior do que em qualquer outro momento de sua história (VERTOVEC, 2006; SOMERVILLE; SRISKANDARAJA; LATORRE, 2009). A década de 1990, em particular, é apontada como o período histórico da “nova migração”. Trata-se de uma migração caracterizada, sobretudo, por uma maior diversidade dos países de origem. As razões para tal diversidade migratória são variadas e ocorrem de forma simultânea. Dentre eles, Vertovec destaca o alto desenvolvimento econômico “(incluindo baixa taxa de desemprego e empregos temporários em alguns setores), juntamente com crescentes desigualdades em muitos países em desenvolvimento e de renda média (HATTON, 2003). Grande parte do aumento durante a década de 1990, também, estava dentro da categoria de requerentes de asilo” (2006, p. 5, *tradução minha*). Migração oriunda da Europa Oriental, segundo o autor, também ganha força nesse período. Primeiramente, graças à queda do Muro de Berlim. E, em seguida, devido à entrada de países dessa região no bloco econômico, a partir de 2006 (Ibid). O impacto é grande. O número de migrantes no mercado de trabalho britânico, por exemplo, chegou próximo de 1.396.000 indivíduos. Isso indica um aumento de aproximadamente 62% de trabalhadores estrangeiros (SRISKANDARAJAH; FRANCESCA, 2004, p. 3). Esse acréscimo vertiginoso inclui pessoas que se enquadram em várias categorias e sistemas de cotas. Dentre eles, destacamos: trabalhadores portando visto de trabalho, trabalhadores destinados a agricultura e setores especializados, empresários e investidores, estudantes e, sem maior precisão, migrantes indocumentados. Há, ainda, os novos cidadãos (*new citizens*).

Durante a década de 1990, cerca de 40.000 pessoas tornaram-se cidadãos [britânicos] a cada ano. Este número aumentou dramaticamente na década de 2000. Com destaque para 2014, com um número recorde de 140.795 cidadanias britânicas (The Guardian 18 de maio de 2005). De acordo com estimativas do *Home Office*, 59% da população nascida no exterior e que está no Reino Unido há mais de cinco anos - a estada mínima para se tornar elegível - se tornaram cidadãos britânicos (VERTOVEC, 2006, p. 16, *tradução minha*).

O resultado é um Reino Unido que deixou, nas duas últimas décadas, o título de uma nação multicultural para alcançar a condição da “superdiversidade cultural” (VERTOVEC, 2006). Londres, em particular, seria o exemplo mais icônico. Vertovec destaca que a capital britânica apresenta uma população originária de mais de 179 países (30% procedente de economias centrais e 70% de economias periféricas); mais

de 300 idiomas falados em suas ruas; e cristianismo, islamismo, hinduísmo e sikhismo estão entre as principais religiões.

Estudos mais atuais reforçam essa superdiversidade cultural apontada pelo autor. The Observatory of Migration (2016) revela que, em relação aos cidadãos britânicos nascidos no estrangeiro, entre 1993 e 2014, a população mais que dobrou. Ela passou de 3,8 milhões para cerca de 8,3 milhões. Londres teria o maior número de cidadãos (3,0 milhões de pessoas nascidas no estrangeiro em 2014) entre todas as regiões com dados comparáveis no Reino Unido. “Em 2014, a população do Reino Unido era 13,1% de nascidos no estrangeiro (crescimento de 7% em relação a 1993) e 8,5% de cidadãos com outra nacionalidade (de 4% em 1993)” (2016, p. 2, *tradução minha*). Durante o mesmo período, o número de estrangeiros aumentou de dois milhões para mais de cinco milhões de pessoas.

Em decorrência de tamanho crescimento populacional, nas duas últimas décadas, presenciamos a “proliferação ou multiplicação” das fronteiras britânicas, por meio de novas e severas políticas migratórias (MEZZADRA; NEILSON, 2013). Dentre todos os distintos tipos de migração, o governo britânico, dedicou maior controle sobre a mobilidade de cidadãos não pertencentes à União Européia. O fato das fronteiras britânicas não terem poder suficiente para controlar a entrada de migrantes não europeus em seu território fez com que o governo, através do *Home Office*⁶⁰, indiscriminadamente, inserisse migrantes indocumentados, já dentro do Reino Unido, no grupo de risco ao lado de criminosos estrangeiros como, por exemplo, terroristas e traficantes. O que presenciaremos é uma sucessiva criação de leis para assegurar detenção e deportação dentro do país.

A *Lei britânica da Imigração e Asilo de 1999*, por exemplo, confere força ao *Home Office* para deter e prender pessoas suspeitas em espaços públicos. Na parte VII do texto introdutório da lei, podemos, por exemplo, encontrar o item 130 referente à “Força para entrar e prender sem mandado”. Aqui, é explícito que, se um oficial de imigração tiver motivos razoáveis para acreditar que algum migrante procurado esteja num determinado local, ele é autorizado a entrar sem mandado policial algum. Ademais, essa lei assegurou o aumento do número de centros de internamento de estrangeiros pelo país (DIAS, 2016).

Anos mais tarde, o *Ato de Imigração e Asilo de 2004* definiu como crime a entrada de estrangeiros no Reino Unido sem portar documentos oficiais. Medida essa que atinge, diretamente, refugiados. Tal

⁶⁰ Home Office é o Ministério do Interior do Governo do Reino Unido. Órgão governamental responsável por questões referente à migração e segurança nacional.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

lei, ainda, ampliou os poderes de detenção e deportação para os funcionários de imigração que realizam rondas nas ruas. Dois anos depois, “o Partido Trabalhista aprovou uma nova Lei, dando poderes ao *Home Secretary* para cassar cidadanias ou proibir direito à moradia para estrangeiros. O objetivo era ‘controlar a migração’ e concentrar-se na redução de migrantes indocumentados” (MARTINS JR., 2017, p. 99, *tradução e grifo meu*).

Já em 2008, o governo britânico passou a autorizar a emissão de visto de trabalho por um sistema de pontuação, ainda em vigor, que se baseia em vários critérios sobre as qualificações do candidato. Migrantes não oriundos dos Estados-membros da UE que desejarem entrar ou permanecer no país, sem uma proposta de trabalho, terão de atingir pontuações específicas para conseguir o visto. Assim, portadores de vistos de trabalho⁶¹, estudo⁶² e/ou dependentes⁶³ têm sido alvos nos esforços para reduzir e controlar migração proveniente de fora da UE. Tais vistos têm caráter temporário e o ato de renovar é, geralmente, bastante rigoroso, enquanto a troca de modalidade é, praticamente, nula.

Esse controle migratório ganhará uma face mais dramática, com a crise financeira, que atingiu fortemente o continente europeu no mesmo ano, resultando num elevado desemprego na zona do euro. E, por conseguinte, um aumento de cidadãos oriundo de países periféricos do Bloco Europeu na Inglaterra. Tal contexto criou forte insatisfação perante classes trabalhadoras britânicas. Em 2009, por exemplo, trabalhadores britânicos, de diversas refinarias e estações de energia ao longo país, saíram em protesto contra a contratação de trabalhadores portugueses e

⁶¹ Para entrar ou permanecer no Reino Unido, o *Home Office* (2018a) declara que trabalhadores qualificados, mas não oriundos da UE, devem ter um visto Nível 2. Tal visto exige que o solicitante tenha recebido uma oferta de emprego no país e porte pelo menos £945 em sua conta bancária por 90 dias. O salário deve ser em torno de £30,000 anualmente. O solicitante deve, ainda, obter um certificado de patrocínio de seu empregador (que envolve uma taxa entre £536 e £1.476), e custear anualmente £200 uma sobretaxa de saúde. Deve, também, provar seu conhecimento do idioma inglês. Finalmente, ele/a só pode permanecer no Reino Unido com esse visto por um período máximo de cinco anos.

⁶² Conforme declarado pelo *Home Office* (2018b), estudantes podem solicitar um visto Nível 4 para estudar no Reino Unido desde que: tenham 16 anos ou mais; estejam previamente matriculados em um curso ou escola reconhecidos pelo governo britânico, tenham domínio do idioma (fala, leitura, escrita e compreensão da fala, segundo a exigência do nível do curso), tenham dinheiro suficiente para se manter e custear o curso, tenham seguro de saúde, não utilizem programas sociais britânicos e, por fim, trabalhem apenas em empregos autorizados, pelo governo, para esse tipo de visto.

⁶³ O visto Nível 2 também é exigido para um dependente ou membro da família (*HOME OFFICE*, 2018a). De acordo com o governo britânico, um “dependente” pode ser um parceiro ou uma criança com menos de 18 anos (se eles estiverem no Reino Unido como dependentes). Cada dependente precisa ter £630 disponível em sua conta bancária – deve provar que esse dinheiro se encontra na conta, do solicitante ou seu dependente, 90 dias antes da solicitação do visto. Esse é um valor adicional aos £945 que o próprio solicitante deve portar ao solicitar o visto. O dependente, também, tem que pagar uma taxa referente aos eventuais gastos com saúde. Além disso, eles precisam ter seus dados biométricos registrados em um centro de solicitação de visto. Isso tudo, 30 dias antes de sua chegada no país.

italianos da construção civil para a construção da refinaria de Lindsey, no condado de Lincolnshire (THE GUARDIAN, 30/01/2009). Entre as frases de protestos, uma foi utilizada como lema, pelos protestantes: “empregos britânicos para trabalhadores britânicos”. Curiosamente, essa frase foi dita pelo, então, primeiro-ministro, do governo trabalhista, Gordon Brown (27 de junho de 2007 – 11 de maio de 2010), em 2007, durante seu primeiro discurso para a conferência trabalhista, enquanto líder do partido:

A Grã-Bretanha lidera a economia global - por nossas habilidades e criatividade, por nossa empresa e flexibilidade, por nosso investimento em transporte e infraestrutura - líder mundial em ciência; um líder mundial em serviços financeiros e empresariais; um líder mundial em energia e meio ambiente, de nuclear a renovável; uma líder mundial nas indústrias criativas; e sim - manufatura moderna, também - *aproveitando os talentos de todos para criar empregos britânicos para trabalhadores britânicos* (BROWN, 2007, *tradução e grifo meu*).

O quadro acentua, em 2010, quando David Cameron, do Partido Conservador, assume o cargo de primeiro-ministro (11 de maio de 2010 – 13 de julho de 2016), através de uma coalizão com o Liberal democrata Nick Clegg. Esse novo governo, então, adota uma postura radical sobre a “presença histórica” de migrantes no Reino Unido e assume publicamente que a experiência multicultural britânica foi um fracasso⁶⁴. Em 10 de outubro 2011, em discurso proferido, no Reino Unido, David Cameron ilustra o modo como a migração tem sido abordada por seu governo:

Nosso país, de modo imensurável, tem se beneficiado da imigração. Vão em qualquer hospital e vocês encontrarão pessoas de Uganda, Índia e Paquistão que estão cuidando de nossos doentes e vulneráveis. Vão nas escolas e universidades e vocês encontrarão professores de todo o mundo inspirando nossos jovens. Vão em quase qualquer centro comercial do país e vocês encontrarão comerciantes estrangeiros que não estão apenas contribuindo para economia local, mas assumindo um papel importante na vida local. Centros de caridade, serviços financeiros, moda, comida, música – todos esses setores são o que são graças à imigração. Logo, sim, a imigração faz uma grande contribuição. Nós reconhecemos isso – e damos boas-vindas. Mas eu também tenho claro algo a mais: por muito tempo, a imigração tem sido muito alta. Entre 1997 e 2009, tivemos um aumento de 2,2 milhões de pessoas estrangeiras no país. Isto é o maior influxo de pessoas que o Reino Unido vivenciou... e isso tem posto pressão real sobre as comunidades que compõem esse país. Não só

⁶⁴ Postura similar foi adotada pela chanceler alemã, Angela Merkel, em 2010 e o ex-presidente francês, Nicholas Sarkozy, em 2011.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

pressão sobre as escolas, moradias e sistema de saúde – apesar desses sofrerem consideravelmente... mas pressão social também (CAMERON, 2011, *tradução minha*).

David Cameron prossegue e diz que o seu governo, conforme prometido nas eleições, inseriu um limite para a entrada de “imigrantes econômicos” vindos de países não membros da UE. “Nós estamos apertando a imigração ilegal. E lidando de forma firme com o programa de asilo” (CAMERON, 2011). A fala do ex-primeiro ministro britânico nos remete a um raciocínio utilitarista bastante recorrente por “*usuários da imigração* (os empregadores e os poderes públicos em primeiro lugar, mas também os serviços sociais, as instituições de ação social e, mais amplamente, a opinião pública)” (SAYAD, 1998, p. 63, *grifo meu*): o “cálculo” que a migração gera. Mais interessado em identificar e estigmatizar migrantes enquanto *trabalhadores temporários* e não cidadãos “atuais ou futuros” (SAYAD, 1998, p. 66), o governo britânico apresenta um cálculo pautado em vantagens e desvantagens econômicas que a importação desses trabalhadores produz para a economia nacional. O resultado final deve gerar um balanço positivo.

Assim, se por um lado, a migração se configura enquanto a entrada de mão-de-obra qualificada, devidamente empregada, responsável por servir à sociedade britânica, cumpre com as leis, promove a economia nacional, ela é vislumbrada como positiva. Por outro lado, David Cameron chama atenção para o fato de que “toda imigração de trabalho contém em germe a imigração de povoamento que a prolongará” (SAYAD, 1998, p. 67) e isso gera ônus ao governo britânico. Se o volume de *trabalhadores temporários* excede o necessário, ele gera gastos com programas sociais e não se enquadra aos valores culturais britânicos. Logo, a imigração, automaticamente, passa a ser interpretada como desvantajosa. O excesso migratório torna-se um problema social. Metaforicamente, é o momento de o governo reivindicar para si o direito de “fechar a torneira” e, assim, cortar o “fluxo” migratório.

Postura similar será adotada por sua sucessora e também membro do Partido Conservador, a primeira-ministra Theresa May (13 de julho de 2016 – atual). Já focada nos preparativos para o Reino Unido deixar o Bloco Europeu, a primeira-ministra passa a inserir cidadãos da UE nesse já amplo grupo de migrantes que o governo britânico, através do *Home Office*, precisa controlar. Durante uma sessão de *PMQ (Prime Minister's Questions)*, na Câmara dos Comuns, no Parlamento Britânico, onde a/o primeiro-ministra (o) deve responder perguntas feitas por membros do próprio Parlamento, Theresa May é questionada sobre a presença de cidadãos da UE após o Brexit. Em resposta, ela acusa a presença de

migrantes, no mercado de trabalho britânico, pela redução da renda salarial da população britânica. Segundo, ela “Há um motivo para querer garantir o controle migratório. É por causa do impacto que a migração líquida pode ter na vida das pessoas, no acesso aos serviços, na infraestrutura. Mas, crucialmente, muitas vezes atinge os que estão na parte inferior da escala salarial” (THE GUARDIAN, 06/07/17, *tradução minha*).

Voltando ao caso de migrantes não oriundos da EU, preocupação principal desse capítulo, as restrições impostas pelas políticas migratórias britânica ganham maiores contornos trágicos quando o visto expira. Não portar visto ou cidadania oriunda da UE no Reino Unido, os tornam “ilegais” perante o governo. Conforme o próprio *Home Office* define, desde 2007, “Migração Ilegal” é interpretada como:

Um termo coletivo para muitas formas de abuso nas regras de imigração. Inclue-se: estar entrando ilegalmente no país - ao passar pelos controles que temos no exterior, ou em nossas fronteiras por meio de entrada fraudulenta ou clandestina - ou por quebrar as regras de imigração no Reino Unido - ao trabalhar em tempo integral ao ter sido autorizado apenas estudar, ou por não deixar o país no final do visto (HOME OFFICE, 2007, p. 8, *tradução minha*).

Nota-se, que a migração indocumentada, no Reino Unido, é classificada como “uma infração penal”, que pode conduzir o migrante “ao julgamento e à expulsão do Reino Unido, sujeito a uma proibição de reentrada obrigatória”, tal como estabelecido pela *Lei Britânica de Imigração e Asilo de 1999* e pelo *Ato de Imigração e Asilo de 2004* (HOME OFFICE, 2007, p. 4, *tradução minha*). Tal produção de ilegalidade fornece condições para sustentar a vulnerabilidade e a perseguição de migrantes indocumentados em espaços ordinários que compõem o cotidiano britânico.

A produção de experiências topofóbicas

Podemos notar que, no Reino Unido, o funcionamento de suas fronteiras “está intimamente relacionado com o desenvolvimento da cidadania européia e a gestão dos fluxos migratórios, e o próprio regime fronteiriço” produz “o estrangeiro” destituído de direitos (BOJADŽIJEV; SAINT-SAËNS, 2006, p. 1, *tradução minha*). Balibar, em palestra proferida em 1999, já chamava a atenção para a crise de cidadania e identidade vivenciada, dentro da UE, pelas populações provenientes de países não membros do bloco. Segundo o autor, o Tratado de Maastricht define como cidadão europeu quem possui a nacionalidade de um dos Estados-membros. Tal formulação introduz a idéia de uma cidadania em

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

escala européia, além de reafirmar a apropriação dos cidadãos por parte de cada Estado-membro. Assim, aqueles não portadores do passaporte Europeu não têm direitos assegurados em território britânico. Tal efeito perverso produz o que o autor define como:

O perigo do surgimento de um *apartheid*, que seria como o lado obscuro, a contrapartida da construção dessa nova cidadania. Além disso, pelo fato de que esse *apartheid* é mais ou menos difuso e também oficialmente reconhecido – pelo qual, de um lado, uma nova cidadania é construída no continente, porém, de outro, somente uma parte das pessoas que vivem no continente terá o direito de participar desse processo e usufruir do conjunto dos direitos de cidadania [...] (BALIBAR, 1999, p. 14).

Migrantes “ilegais” tornam-se cerceado de qualquer direito social que um cidadão portador de uma cidadania da UE, visto de residência, de trabalho ou dependente possa ter. Mesmo que esses migrantes estejam trabalhando e, conseqüentemente, contribuindo com impostos, deduzidos na fonte, não podem acessar o sistema de saúde britânico (*National Health System*), o sistema educacional britânico, auxílios sociais ou, até mesmo, alugar um local para residir. Essa forte barreira legal, instituída pelo governo britânico para negar o direito ao bem-estar social britânico a uma significativa parcela da população, que compõe a sociedade britânica, faz com que os espaços sociais, no Reino Unido, tornem-se seletivos e excludentes. Não foram desenvolvidos para aqueles que não portam o visto correto. Alguns corpos, através de suas cidadanias, são “considerados como tendo o direito de pertencer, enquanto outros são marcados como invasores e são, de acordo com os espaços e corpos [idealisticamente] (politicamente, historicamente e conceitualmente) imaginados, circunscritos como sendo ‘fora do lugar’. Não sendo a norma somática, eles são invasores do espaço” (PUWAR, 2004, p. 8, *tradução minha*). As fronteiras britânicas, portanto, tiram dos “ilegais” o direito normativo de habitar – enquanto uma prática do direito à cidade.

Essa “imigração ilegal” é o excedente que o Estado, embasado pelas leis migratórias, deve controlar. Não à toa, ela, cada vez mais, se tornará o principal alvo do governo britânico que, com auxílio de parcela da mídia, desenhará um quadro assustador para a população local. Tal posição legitima as fronteiras britânicas a se apresentarem como uma grande fonte de segurança para as fronteiras do território nacional e, sobretudo, para seus cidadãos. Como veremos, com mais profundidade abaixo, visa “determinar o valor humano dos espaços de posse, dos espaços defendidos contra forças adversas, dos espaços amados” (BACHELARD, 2000, p. 19).

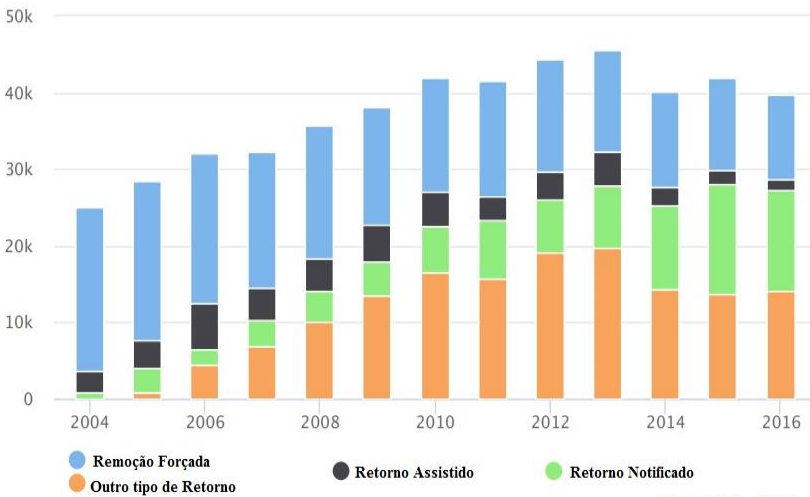
Através de leis, as fronteiras avançam território adentro. Longe de barreiras geográficas localizadas nas fronteiras territoriais, que servem para bloquear ou obstruir a passagem de viajantes suspeitos, a proliferação de fronteiras do Reino Unido invade e permeia as localidades cotidianas do espaço britânico, o que requer constante identificação por parte dos cidadãos (BLOCH; SIGONA; ZETTER, 2009; DIAS, 2018, no prelo). Em outras palavras, as fronteiras britânicas estariam disperso “um pouco por toda parte, onde quer que o movimento de informações, pessoas e coisas esteja acontecendo e possa ser controlado - por exemplo, em cidades cosmopolitas” (BALIBAR, 2004, p. 11, *tradução minha*). Como vimos anteriormente, a *Lei britânica da Imigração e Asilo de 1999* confere força ao *Home Office* para deter, sem mandado policial, e deportar migrantes indocumentados identificados em espaços públicos. Segundo Kubal (2014), tal força dada aos oficiais de imigração, para deter migrantes indocumentados, é muito similar a de policiais envolvidos com investigações de crime e apreensão de suspeitos. Esses oficiais são autorizados a aplicar medidas abertamente originadas do domínio do direito penal – algemar suspeitos diante do público em geral como possíveis criminosos, prisões, detenções e deportações –, o que gera uma realidade bastante assustadora para muitos migrantes em Londres.

Essa *prática panóptica* de vigilância, “onde a vista transforma as forças estranhas em objetos que se podem observar, medir, controlar, portanto, e incluir na sua visão” convertem o espaço britânico em um lugar obscuro para migrantes indocumentados (DE CERTEAU, 2012, p. 94). Tal afirmação pode ser corroborada pelo aumento do número de incursões realizadas pelo *Home Office* em Londres, desde 2004, e pelo seu caráter cada vez mais público – vistorias em pontos de ônibus, estações de metro e outros locais públicos, tais como cafés e restaurantes – realizadas por oficiais de imigração em busca de cidadãos que despertem a atenção através de seus vestuários ou sotaque “estrangeiro”. O quadro abaixo, produzido por Scott Blinder (2017), nos oferece uma dimensão do considerável aumento de remoções e deportações produzidas pelo *Home Office*, na última década.

Em 2013, o *Home Office*, então sob comando da atual primeira-ministra, Theresa May, lança a notória campanha *Go Home*, dirigida exclusivamente a imigrantes indocumentados e refugiados em Londres. Tal campanha consistiu em uma ampla propagação de anúncios através de vans, custeadas pelo próprio governo britânico, que percorriam as ruas de Londres com o seguinte dizer: “No Reino Unido ilegalmente? Vá para casa ou enfrente a prisão”. O texto ainda pontuava: “106 prisões na semana passada na sua área.” Todavia, não especificava em qual área de

Londres essas prisões haviam ocorrido. Segundo o jornal *The Guardian*, esta campanha “foi amplamente criticada porque a mensagem” direto para casa “é uma reminiscência de grafites racistas da década de 1970.” (29/07/2013). Apesar da forte crítica dos direitos humanos, partidos de esquerda e diversos setores da sociedade britânica, o *Home Office*, por outro lado, insistiu na defesa dessa campanha que custou mais de £10 mil. Segundo eles, tratava-se de uma abordagem construtiva do problema da “imigração ilegal”.

Figura 1 - Remoção e Deportação no Reino Unido (2004 - 2016)



Fonte: Blinder, 2017.

Cabe ressaltar, ainda, que tal “elemento repressivo” de controle migratório é “metamorfosado em exaltação” por parcela significativa da mídia britânica (LEFEBVRE, 1991, p. 220). Em alguns casos, através de programas televisivos que, inclusive, chegaram a receber suporte financeiro do próprio governo. Esse é o caso do *UK Border Forcer*, apresentado diariamente no canal Sky1. Nesse *reality show*, cujos atores principais são oficiais do *Home Office*, o telespectador acompanha suas caçadas por “migrantes ilegais” em cidades e áreas rurais do Reino Unido. O ápice do programa acontece quando, após invasões de estabelecimentos comerciais ou de residências, o “infrator” é pego e encaminhado para um interrogatório, muitas vezes acompanhado de deportação. Tal programa ajuda a criar o sentimento de pânico na população britânica, ao apresentar um Reino Unido ameaçado por uma,

suposta, “onda de migrantes ilegais” que se reúnem nas fronteiras para invadir o país e viver à custa do Estado. Não surpreendentemente, em 2016, o país vivenciou dois episódios importantes em relação ao fenômeno migratório: a recente aprovação do *Brexit*, em 23 de junho 2016, (a saída do Reino Unido da UE) pelo parlamento britânico e com apoio de 51,89% da população britânica, seguido de um crescimento brusco de movimentos xenófobos no país.

Dados coletados na Inglaterra e país de Gales, pela polícia britânica, revelam cerca de 80.400 crimes contra migrantes entre 2016 e 2017 (THE INDEPENDENT, 04/10/2016). Tal observação é reforçada pela polícia britânica que, em entrevista ao jornal *The Independent*, liga o crescimento desses atos com o referendun para a saída da UE. Isso indica um aumento de 29% em relação ao ano anterior e o maior recorde nos últimos seis anos. Na capital britânica, inúmeros casos de xenofobia ganharam repercussão. Atos de vandalismo e agressão, produzidos por protestantes de extrema direita são direcionados contra imigrantes, em geral. As demonstrações vão desde grafites, com dizeres racistas na porta do Centro Social e Cultural Polonês (POSK), em Hammersmith, no Leste de Londres, passando por casos de migrantes que foram esfaqueados, pois se comunicavam em seu idioma, até ataques islamofóbicos no centro da cidade. Em entrevista concedida para o jornal britânico *The Independent*, Christian Ahlund, membro da Comissão Europeia contra Racismo e Intolerância (ECRI), diz que: “não é coincidência que atos de racismo crescem no Reino Unido na mesma proporção que vemos exemplos de intolerância e ódio em matérias de jornais, na mídia e até mesmo entre políticos” (THE INDEPENDENT, 2016 *tradução minha*).

Tamanha repressão produzida por lideranças políticas conservadoras e alimentada por uma mídia, não menos reacionária, nos faz questionar como significativa parcela da população indocumentada, no Reino Unido, vivencia esse controle fronteiriço em seu dia a dia. Ao que tudo indica, atos cotidianos como morar, trabalhar, acessar pontos distantes através de transporte público tornam-se uma prática hostil (DIAS, 2017; 2018). O medo e a insegurança de serem abordados por oficiais de imigração do *Home Office* tornam-se parte diária desses migrantes não só destituídos de cidadania, mas, também, de direitos humanos. É o que entendo, nesse capítulo, como uma experiência “topofóbica” (BACHELARD, 2000; TUAN, 2013).

Tal cenário pode ser comprovado durante minha pesquisa de campo realizada com brasileiros não documentados em Londres, entre 2010 e 2016. O medo gerado pelas leis e oficiais de imigração era um tema que, constantemente, aparecia na fala de meus interlocutores. Esse é o caso de Mauro, 27 anos de idade, que durante a entrevista, em 2012,

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

revelou ter vivido cinco anos como indocumentado em Londres. Ele define a vida no Reino Unido como uma experiência que envolve o risco diário de deportação. O ato diário de sair de casa e percorrer as ruas de Londres, segundo ele, é uma ação que exige muita concentração e coragem para superar o temor de ser pego.

O medo é um sentimento constante. Eu costumo trabalhar com uma motocicleta [courier], então desde o primeiro momento em que eu coloco meus pés na rua eu sinto medo. Você sabe, todos os dias ouvimos essas histórias... [A imigração] pegou alguém; fulano esta na prisão... [algum amigo] foi parado durante uma parada policial e deportado.

Com o intuito de superar esse sentimento, brasileiros tentam passar a maior parte do tempo em lugares próximos de onde vivem e trabalham. “[...] *essa é uma solução encontrada por aqueles que estão constantemente com medo da súbita batida feita pelos Homens de Preto*⁶⁵. *A ideia é se mover pouco e sempre nas sombras...*”, ele complementa. Assim, quanto menos eles se movem por Londres, menos despertam a atenção para sua falta de uma cidadania “legal”, que os dê direito a acessar a cidade.

Contudo, a fobia não é produzida apenas pela aparição repentina de oficiais de imigração pelas ruas de Londres. A imprevisibilidade das leis britânicas é outro fator. Mauro, novamente, lembra de um colega brasileiro que morava no Reino Unido há mais de dez anos. Segundo ele, essa pessoa já havia sido detida três vezes. Todavia, logo em seguida foi solta e ainda estava lá. Mauro diz que isso causa uma grande confusão entre os demais brasileiros. “*Eu realmente não sei o que ele tem... Ele os atrai [Home Office], mas ao mesmo tempo eles não o enviam de volta para o Brasil. Não entendo por que eles fazem isso*”. Esse não é um exemplo isolado. Durante entrevistas e conversas realizadas no trabalho de campo em Londres, casos similares a esse foram mencionados.

A operação disciplinar de rastreamento e detenção de imigrantes sem documentos, no Reino Unido, parece não ser pautada exclusivamente no objetivo de deportação. Kubal (2014) observa, em seu estudo sobre o processo de criminalização da migração, produzido pelas leis migratórias britânicas, que a prática de deportação ou remoção implica custos elevados para o governo do Reino Unido. A detenção antes da remoção não deve ser por mais de quatro semanas. Assim, é possível que o *Home*

⁶⁵ “O termo “Homens de Preto” é utilizado por meus entrevistados, bem como outros brasileiros indocumentados com quem conversei durante meu trabalho de campo, para se referirem aos oficiais de imigração do *Home Office* que monitoram as ruas londrinas [...]” (DIAS, 2018, no prelo).

Office tenda a usar a privação de liberdade física como uma punição disponível para amedrontar migrantes indocumentados e, assim, forçá-los a retornar para seus países de origem.

Embora não possa ser visto como uma regra geral, alguns dos entrevistados expuseram que depois de um certo período eles estavam novamente livres. Gisele, uma brasileira de 31 anos de idade, entrevistada em 2013, e que vivia indocumentada em Londres por mais de sete anos, por exemplo, foi detida por oficiais da imigração mais de uma vez. No entanto, ela foi libertada de detenção depois de um período.

Fui brutalmente presa e puxada para um carro. Eles me jogaram nos fundos do carro. Era verão e eu estava suando muito ao ser levado para esse lugar de detenção.” Ela prossegue, “... lá fiquei em uma cela limpa. Eu tinha o direito a um telefona. Assim, liguei para o meu primo. Dois ou três dias depois eu deixei o lugar. Eles me deram algum dinheiro e disseram que eu deveria pegar um bilhete de avião de volta ao Brasil... eu nunca voltei.

De fato, a definição de *fobia* em relação ao espaço, explorada, inicialmente, por Gaston Bachelard (2000) e, em seguida, por Yi-Fu Tuan (2013), ganha grande relevância para interpretarmos o atual cenário migratório britânico descrito e analisado nesse capítulo. Espaços sociais que compõem, por exemplo, o tecido urbano de cidades como Londres, e que são ordinariamente frequentados por cidadãos, tornam-se hostis e seletivos. Ao contrário de uma cidade atrativa e produtora de intimidade, capaz de gerar uma sensação de bem-estar a esses migrantes, o que temos é, através de rigorosas políticas migratórias, a produção de *topofobia*. Medo, insegurança, confusão, exclusão e precariedade são condições atreladas à existência desses migrantes. Eles tornam-se vítimas não apenas da rigorosa política migratória produzida pelo regime de fronteiras britânicas, mas da própria indústria migratória, que se vale de suas precárias existências para comercializar, por exemplo, documentações falsas⁶⁶. Além disso, ainda tornam-se vítimas da economia local que, ciente do desespero por vagas de emprego, vivido por esses migrantes, oferece salários abaixo do exigido pelo governo britânico, ou, em muitos casos, como constatado em meu trabalho de campo, sem complemento de horas extras, auxílio doença e férias (BLOCH; SIGONA; ZETTER, 2009; DIAS, 2018, no prelo). Certamente, o *Brexit* acentuará mais esse quadro, quando cidadãos oriundos da UE, provavelmente, passarão a engrossar mais os números da migração não documentada no Reino Unido.

⁶⁶ Para maiores informações, consultar: Bloch; Sigona e Zetter (2009); Khosravi (2010) e Dias (2016).

Como vimos no começo desse capítulo, o fenômeno migratório tornou-se um elemento constitutivo da sociedade britânica. Sobretudo, nas duas últimas décadas. Mais do que um país multicultural, o Reino Unido apresenta um status bastante singular: o da superdiversidade. Entretanto, como Nirmal Puwar (2004) cuidadosamente observa, tal tipo de diversidade tornou-se um caso de governo. Por trás de um discurso marcado por uma excessiva celebração à diferença, a diversidade passou a significar, em sua esmagadora maioria, para o governo britânico e todo o seu aparato regulador e midiático, a seleção de diferentes corpos, segundo a cidadania que eles portam (PUWAR, 2004, p. 1).

Referências

- AMNESTY INTERNATIONAL. **The human cost of fortress Europe: human rights, violations against migrants and refugees at Europe's borders.** London, 2014. Disponível em: <http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EUR_050012014__Fortress_Europe_complete_web_EN.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2016.
- BALIBAR, E. Cidadania, nacionalidade, soberania. **Novos Rumos**, v. 14, n. 30, p. 12-15, 1999.
- BALIBAR, E. **We, the people of Europe?: reflections on transnational citizenship.** United Kingdom: Princeton University Press, 2004.
- BLINDER, S. **Deportations, removals and voluntary departures from the UK.** Oxford, 2017. Disponível em: <<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Deportations-2.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2018.
- BLOCH, A.; SIGONA, N.; ZETTER, R. **'No right to dream' the social and economic lives of young undocumented migrants in Britain.** London: Paul Hamlyn Foundation, 2009.
- BROWN, G. **Speech in full.** 2007. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7010664.stm>. Acesso em: 23 jan. 2018.
- CAMERON, D. **Speech on immigration.** 2011. Disponível em: <<http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2011/10/10/david-cameron-immigrationspeech-in-full>>. Acesso em: 04 abr. 2018.
- CÔTÉ-BOUCHER, K. The diffuse border: Intelligence-sharing, control and confinement along Canada's Smart Border. **Surveillance & Society**, v. 5, n. 2, p. 142-165, 2008.
- DIAS, G. Onde estão as fronteiras? Como brasileiros indocumentados experienciam o regime de fronteiras britânicas. **Travessia – Revista do Migrante**, n.82, 2018. (Prelo).
- DIAS, G. **Brazilian migration into London: mobility and contemporary borders.** 2016. 272f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Goldsmiths College, University of London, London, 2016.
- HOME OFFICE. **Enforcing the rules: a strategy to ensure and enforce compliance with our immigration laws.** London, 2007.
- _____. **Tier 4 (General) student visa. Visas and migration.** S.d. Disponível em: <<https://www.gov.uk/tier-4-general-visa>>. Acesso em: 30 mar. 2018.
- _____. **Tier 2 (General) visa. Visas and migration.** S.d. Disponível em: <<https://www.gov.uk/tier-2-general>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- _____. **Visas and migration.** S.d. Disponível em: <<https://www.gov.uk/tier-2-general/family-members>>. Acesso em: 30 mar. 2018.
- KHOSRAVI, S. **The ‘Illegal’ traveller:** an auto-ethnography of borders. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- KUBAL, A. Struggles against subjection: implications of criminalization of migration for migrants' everyday lives in Europe. **Crime, Law and Social Change**, v. 62, n. 2, p. 91-111, 2014.
- MAGUIRE, M.; FROIS, C.; ZURAWSKI, N. (Ed.). **The anthropology of security:** perspectives from the frontline of policing, counter-terrorism and border control. London: PlutoPress, 2014.
- MARTINS JR., A. **The production and negotiation of difference in a world on the move:** brazilian migration to London. 2017. 280f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Goldsmiths College, University of London, London, 2017.
- MEZZADRA, S. **Border as method:** bordering practices and struggles of mobility in a globalizing world. 2011. Disponível em: <<http://ondemand.duke.edu/video/24266/sandro-mezzadra-border-as-meth>>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- MEZZADRA, S.; NEILSON, B. **Border as method, or, the multiplication of labor.** Durham: Duke University Press, 2013.
- PUWAR, N. **Space invaders:** race, gender and bodies out of place. Oxford: Berg, 2004.
- SOMERVILLE, W.; SRISKANDARAJAH, D.; LATORRE, M. **United Kingdom:** a reluctant country of immigration. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2009. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-reluctant-country-immigration>>. Acesso em: 17 jul. 2016.
- SRISKANDARAJAH, D.; FRANCESCA, H. R. **United Kingdom:** rising numbers, rising anxieties. Migration Information Source, 2004. Disponível em: <www.migrationinformation.org>. Acesso em: 12 ago. 2010.
- THE GUARDIAN. **Theresa May defends new EU immigration controls after Brexit leak.** 06/07/2017. Disponível em <<https://www.theguardian.com/politics/2017/sep/06/theresa-may-backs-new-eu-immigration-controls-after-brexit-leak>>. Acesso em: 20 jan. 2018.
- _____. **‘Go home’ campaign against illegal immigrants could go nationwide.** 29/07/2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/uk-news/2013/jul/29/go-home-campaign-illegal-immigrants>>. Acesso em: 15 jan. 2014.
- _____. **Brown stands by British jobs for British workers remark.** 30/01/2009. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jan/30/brown-british-jobs-workers>>. Acesso em: 17 abr. 2012.
- THE INDEPENDENT. **Brexit vote has led to noticeable rise in UK xenophobia, watchdog warn.** 04/10/16. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/brexit-vote-has-led-to-noticeable-rise-in-uk-xenophobia-watchdog-warns-a7343646.html>>. Acesso em: 25 mar. 2018.
- THE MIGRANTS' FILES. **The Money Trail.** 2016. Disponível em: <<http://www.themigrantsfiles.com/>>. Acesso em: 22 jan. 2016.
- THE OBSERVATORY OF MIGRATION. **Migration and Brexit.** 2016. Disponível em: <<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/projects/migration-and-brexit/>>. Acesso em: 12 de ago. 2016.
- TUAN, YI-FU. **Landscapes of fear.** Minnesota: University of Minnesota Press, 2013.
- VERTOVEC, S. The emergence of super-diversity in Britain. Oxford: University of Oxford, 2006. (Working Paper, 25). Disponível em: <http://www.compas.ox.ac.uk/media/WP-2006-025-Vertovec_Super-Diversity_Britain.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

**OS REFUGIADOS SÍRIOS
NA FRONTEIRA DA JORDÂNIA:
O *MELTING POT* DO ORIENTE MÉDIO**

Cícero Krupp da Luz
Estela Cristina Vieira de Siqueira

Em um mundo onde os fluxos humanos intensificam-se constantemente, a intrincada dinâmica que permeia as fronteiras nacionais segue como objeto de fascínio, tanto da população em geral, quanto da academia. O que é uma fronteira? Em termos históricos, é fundamental para o início do Estado Moderno, no qual uma lógica mercantil, ainda em estágio embrionário, promovia a centralização de poder nas mãos de monarcas (MAGALHÃES, 2012) e conferia às unidades nacionais o poder de definir quem era o indivíduo nacional, o Eu Nativo, e quem era o Outro, o estrangeiro. Construiu-se, portanto, historicamente, a noção de fronteira e pertencimento - um paradoxo da era moderna, - sob a ideia de exclusão daquilo que rompe, de alguma forma, com o frágil tecido nacional. Cria-se um eu interno, afável, com o qual se comunga identidades e um inimigo externo, um estranho sob as mesmas fronteiras virtuais. E assim, essa noção seria determinada para o princípio da igualdade formal dos Estados.

A noção de pertencimento e de identidade excludente, no entanto, não fora suficiente para impedir os fluxos migratórios, até que se chegasse aos dias atuais. Em números atualizados, estima-se que uma população correspondente a 82 milhões de seres humanos em migração entre países do sul global – o que remonta a aproximadamente 36% dos 240 milhões de migrantes no mundo todo – os números referentes ao deslocamento entre fronteiras próximas tem adquirido contornos em constante crescimento, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2016).

Em 2017, completam-se, simultaneamente, os marcos de 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e também do êxodo palestino de 1948 – dois eventos fundamentais para a composição geopolítica do Oriente Médio e das relações entre os países árabes. Região fundamental ao estudo das políticas de migração, é também no Oriente Médio onde se encontra a maior proporção de migrantes por população nacional do mundo (IOM, 2016), fluxo com tendência de

aumento, devido ao fluxo de refugiados do conflito na Síria, na última década.

Ao abordar a temática da migração entre fronteiras, especialmente no Oriente Médio, há que se abordar o contexto histórico e político que coloca a Jordânia como um dos principais destinos de migração no Oriente Médio, desde sua independência e emancipação, enquanto colônia britânica. Como a maioria dos países existentes no Oriente Médio, a própria noção de fronteira é herança do período de colonização, sendo a Jordânia um território relativamente recente⁶⁷ (ABABSA; KOHLMAYER, 2013), estabelecendo-se desde 1921, ainda sob o nome de Transjordânia, período no qual ainda se incorporava ao espaço político do Estado o território da Cisjordânia, sobre o qual haveria posterior renúncia de soberania por parte do Reino, quando de 1948.

Porém, sem perder de vista o contexto histórico por trás da estruturação política da Jordânia, ou a localização territorial do país, que o torna estratégico dentro dos processos de migração, há que se considerar também que, ao longo das décadas, a Jordânia se consolidou como polo de migração por inúmeros fatores, seja pela tradição de diversidade de seu povo, seja pela noção de pertencimento e compartilhamento cultural existentes no mundo árabe, seja pela formação de suas fronteiras, entre elas, a compartilhada com a Síria – país de onde emana grande fluxo de refugiados, na última década -, motivo pelo qual tal fronteira, em específico, tornou-se de essencial observação para os estudos de migração.

No entanto, como configurou-se a atual fronteira da Jordânia com a Síria, hoje, motivo de maior preocupação pelo governo da Jordânia? E, em face de todas as nações circunvizinhas, quais as variáveis culturais e jurídicas presentes, que tornam a Jordânia um dos principais pontos de migração da atualidade, em razão da multiculturalidade que concede ao país o status de *Melting Pot* do Oriente Médio?

De forma a proceder de maneira adequada com a abordagem do tema, em razão da necessidade de se produzir um encadeamento de raciocínio, o método de pesquisa adotado será o analítico dedutivo e a técnica de pesquisa escolhida, a bibliográfica.

O Pan-Arabismo e a noção de identidade coletiva na região

A noção coletiva por parte dos países árabes de que há apenas um patrimônio cultural, linguístico, afetivo e histórico que os une dá-se o

⁶⁷ Embora, em termos históricos, possua uma das mais ricas e antigas culturas do planeta, com elementos datados do Período Paleolítico. In: ABABSA, Myriam; KOHLMAYER, Caroline. Atlas of Jordan: History, Territories and Society. Beyrouth: Inst. Française Du Proche-Orient, 2013. p. 94

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

nome de pan-arabismo (PINTO, 2016), o que pode tanto facilitar os processos de migração, em razão dos laços de afinidade entre os povos árabes, como também gerar uma sobrecarga aos Estados hospedeiros, em termos de infraestrutura e oferta de serviços básicos. Na Jordânia, é convertido em uma dinâmica econômica fortemente influenciada pela mobilidade, em um país cuja população é composta em 41% por refugiados palestinos (DAL PRA, 2017), incluindo a família da rainha da Jordânia, Rania Al-Abdullah, nascida no Kuwait, filha de pais palestinos.

Na região do Mashriq⁶⁸, que compreende a porção do mundo árabe a leste do Egito até o Iraque, o multiculturalismo é enraizado e, de maneira bastante especial, com profundidade, na cultura jordaniana, de forma a que seja comum na bibliografia especializada⁶⁹ (UNESCO, 2010) encontrar-se referência à Jordânia como um “melting pot” – o “crisol de raças” -, o caldeirão que homogeneiza uma sociedade heterogênea, em termos culturais:

This ethnic and religious backdrop, a product of the country's peculiar origins and turbulent history, makes Jordanians collective identity hard to pin down. National unity has been an overriding political imperative since the kingdom's establishment but the various elements of the population remain relatively distinct. 'Jordan is a mixture. There is ambiguity', said former Prime Minister Taher Al Masri. He was echoed by the then information minister, Muhammad Afash Idwan: 'Jordan is a conglomerate. Jordan is the Bedu, the city-dweller, the Palestinian, the refugee, the Circassian, the Christian, the Muslim, the Armenian. It's a melting pot' (GEORGE, 2005, p. 26).

Tal profundidade cultural, no entanto, não significa que, como é comum a sociedades diversas, que não haja grupos dissonantes e ultraconservadores, contrários à presença de minorias estrangeiras, a ganhar espaço político, com o passar do tempo e das gerações, e que tal convivência seja sempre pacífica e que inexistam protestos desfavoráveis, entre grupos notadamente antagônicos (BOUZIANE; LENNER, 2015).

É necessário, no entanto, antes, fazer uma breve diferenciação entre cidadania e identidade nacional. A identidade nacional, conforme a conhecemos, desde o marco do advento do Estado Moderno, em 1492 (MAGALHÃES, 2012), toma contornos de identificação cultural,

⁶⁸ Mashriq, ou قرشم – “brilhante”, em árabe, “o leste” em persa - uma referência lúdica ao sol nascente, expressão poética utilizada comumente para descrever o Oriente.

⁶⁹ A expressão “*melting pot*” também é utilizada em brochuras da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), ao referir-se à capital Amã. In: UNESCO. Amman Office Brochure. Disponível em:

<<http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Amman/pdf/UNESCO%20Amman%20Office%20Brochure%202010.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

religiosa e psíquica, aproximando-se do conceito de nação, descritos como caráter nacional por teóricos como Rousseau e Montesquieu (RYSCHKA, 2008). Já a cidadania, por sua vez – chamada de nacionalidade na lei jordaniana, indistintamente⁷⁰ – é considerada o vínculo político que une determinado indivíduo ao Estado, concedendo-lhe direitos, o *status activae civitatis*.

Curiosamente, a despeito de sua composição histórica e cultural, a Jordânia não é signatária da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, nem possui legislação interna sobre o assunto (CHATELARD, 2010), apesar de vivenciar conflitos em 4 de suas 5 fronteiras⁷¹. A falta de clareza quanto à concessão de status, no entanto, não previne a mobilidade fronteiriça. No entanto, juridicamente, há um detalhe a ser enfatizado quanto à Lei de Cidadania jordaniana, criada em 1954 e objeto de uma emenda em 1987, que incluiu em seu texto justamente a preocupação com a resposta política ao fluxo de refugiados palestinos, ao afirmar em seu artigo 3º que “any person who, not being Jewish, possessed Palestinian nationality before 15 May 1948 and was a regular resident in the Hashemite Kingdom of Jordan between 20 December 1949 and 16 February 1954; shall be deemed to be Jordanian nationals” (JORDÂNIA, 1954).

Logo, embora não haja determinação jurídica específica sobre refúgio, há uma preocupação por parte do governo jordaniano quanto ao endereçamento oficial de pessoas que migrem no território do reino – o que ocorre massivamente e com frequência, historicamente. O assunto volta ao centro dos debates sobre migração no Oriente Médio, em razão da crise migratória provocada pelo conflito na Síria, desde o início da Primavera Árabe, em 2011 e o avanço do Estado Islâmico, em virtude da proximidade da extensa fronteira compartilhada pela Jordânia e pelo país governado por Bashar Al-Asad.

O critério de concessão de nacionalidade na Jordânia é sanguíneo (*jus sanguinis*), e apenas pode ser passado aos descendentes pelo pai, havendo, no entanto, uma exceção: “any person born in the Hashemite Kingdom of Jordan of a mother holding Jordanian nationality and of a

⁷⁰ Não há diferenciação, nem na Constituição da Jordânia, nem na lei específica de nacionalidade, entre nacionais e cidadãos; Para todos os efeitos, tomaremos como fato a indivisibilidade de ambos os status para o Reino Hashemita, sendo que, assim, todo nacional é cidadão; O sufrágio universal não aparece no texto constitucional, mas como de acordo com o Artigo 6 da Constituição todos são iguais perante a lei, entende-se que homens e mulheres votam, igualmente, desde que maiores de 18 anos. In: JORDÂNIA. **Constituição (1952)**. Constituição do Reino Hashemita da Jordânia. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b53310.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

⁷¹ (5) Indo ainda mais longe na história da região, durante o Século XVII, “To Arab travellers coming from Arabia, the territory of present-day Jordan was masharif al-Sham – literally, ‘the approaches of Syria’” (SALIBI, 1998. p. 6.).

father of unknown nationality or of a Stateless father or whose filiation is not established” (JORDÂNIA, 1954); ainda assim, a mãe precisaria ter nacionalidade jordaniana – com potencial de acentuar um problema já existente, pois segundo estimativas da UNFPA, apenas em 2015, dos 623,241 refugiados sírios registrados, 152,711 eram meninas e mulheres em idade reprodutiva, entre as quais 12 mil estavam grávidas (UNFPA, 2015).

Apenas no campo de Zaatari (UNHCR, 2017), um dos maiores do mundo, com fluxo de 461,700 refugiados, desde 29 de julho de 2012, as estimativas apontam para 80 partos por semana, em um espaço de 5.3km², onde 1 a cada 5 chefes de família é mulher. Dentre toda a população em Zaatari, 19,9% são crianças com menos de 5 anos. Além disso, tornando o problema ainda mais grave, a Jordânia não é signatária de nenhuma das convenções internacionais sobre apatridia.

Para a Síria, o critério de concessão de nacionalidade, conforme estabelecido no Decreto 276 de 1969, é jus sanguinis, assim como ocorre na Jordânia, e obedece a nacionalidade paterna como principal conexão para a concessão. No entanto, há uma peculiaridade na lei síria que evita a apatridia, por considerar a hipótese do nascimento de crianças filhas de apátridas em território sírio, como critério de concessão, e também para a criança nascida na Síria que não possua outra nacionalidade originária (SÍRIA, 1969). Não obstante, a despeito de possuir em sua legislação interna determinação acerca dos apátridas, a Síria também não é signatária das convenções internacionais sobre apatridia.

O aumento dos fluxos migratórios em direção à Jordânia nos últimos anos, combinado com a preocupação acerca da indefinição da legislação sobre questões relacionadas a refúgio e nacionalidade, além das responsabilidades assumidas pelo país, levou ao surgimento do *Jordan Compact* (REINO UNIDO, 2016) – documento assinado em Londres, em 2016, que resultou em uma nova abordagem internacional acerca de questões como educação e trabalho, permitindo um aumento fluxo de investimentos e o surgimento de novos projetos envolvendo refugiados sírios na Jordânia, principalmente em razão das incertezas promovidas pelo conflito na Síria, que já se estende por quase uma década, e pela proximidade fronteiriça.

A fronteira com a Síria – surgimento, postos oficiais e não-oficiais de trânsito

A fronteira entre a Síria e a Jordânia, surgiu oficialmente, ainda sob a égide da Transjordânia, em 1921, quando a Transjordânia ainda era um protetorado britânico (KHAMIS-DAKWAR, 2014). Não obstante, é necessário salientar que tal divisão somente foi possível com a queda do

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Império Otomano, no qual, ainda, a maior parte do território que posteriormente viria a ser a Transjordânia e a Síria pertenciam à Província da Síria⁷². Logo, o fluxo que ocorre hoje, entre as fronteiras da Jordânia e a da Síria, na realidade, ocorrem entre as 3^{as} e 4^{as} gerações de famílias que viveram sob a mesma fronteira por décadas, desde a promulgação da Lei das Províncias, em 1864 (MASTERS, 2013).

FIGURA 1 – Mapa da Síria, demonstrando a fronteira com a Jordânia, conforme dados da Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos (CIA)



Fonte: Perry-Castañeda Library Map Collection, University of Texas (2007). *Map of Syria*. Perry-Castañeda Library Map. Disponível em: <<https://legacy.lib.utexas.edu/maps/syria.html>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

A proximidade fronteiriça e a identidade próxima possibilitou o surgimento de uma das imagens mais conhecidas dos campos de refugiados, o campo de Zaatari. Próximo à fronteira norte da Jordânia. Oficialmente, há dois postos de fronteira: entre Nassib, na Síria, e Jabir, na Jordânia, e Dar'a, na Síria, e Ramtha, na Jordânia (AL-NIMRI, 2014), focos constantes de ataques de rebeldes sírios. A passagem de Nassib encontra-se, até a finalização do presente trabalho, fechada em razão da

⁷² Dar'a, a cidade da Síria que ganhou os noticiários em 2011 por ter sido palco do início das revoltas contra o regime de Bashar Al-Asad, após um grafite feito por adolescentes, no qual lia-se “sua vez, doutor”, em referência ao diploma de odontologia de Al-Asad e à sucessão de revoltas da primavera árabe, ser seguido por um episódio de violenta repressão por parte do governo sírio, ao prender e torturar cerca de 15 jovens supostamente responsáveis pelo grafite, ocasionando a morte de Hamza Ali Al-Khateeb, de apenas 13 anos e que estava sob custódia do governo, e anunciar não apenas o início dos protestos, mas o marco da revolução que causaria, entre outros fatores sociopolíticos, o conflito atual (KAHF, 2014; SALEH, 2013).

instabilidade causada pela presença de grupos extremistas em 2015 (AL-KHALIDI, 2015).

Para fins de localização geográfica do nosso objeto de pesquisa, há que se salientar o fato de que a Jordânia compartilha 370km de fronteira com a Síria⁷³, o que facilita o trânsito migratório. Contudo, mais do que apenas compartilhar fronteiras, há resquícios históricos – tanto de conflito quanto de unidade – que favorecem a união entre os povos.

No início do século XXI, os fluxos têm se intensificado, e estima-se que um número correspondente a 657 mil refugiados sírios registrados encontrem-se na Jordânia, embora os números possam ser maiores – conforme afirma o Ministro da Comunicação, Mohammad Momani, as cifras podem chegar a 20% da população total do país, cerca de 1,3 milhão de pessoas (GHAZAL, 2017).

Assim como a Jordânia, a Síria, palco do conflito de maior projeção mundial da atualidade, também não é signatária da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (UNHCR, 2011) – uma trágica ironia, considerando-se os mais de 5 milhões de refugiados sírios ao redor do mundo (UNHCR, 2016).

Considerações Finais

Desde seu surgimento até os dias atuais, o Reino Hashemita da Jordânia, possui um interessante histórico de multiculturalismo e diversidade, além do acolhimento de refugiados provenientes de Estados ou territórios fronteiriços, com 41% de sua população compostos exclusivamente por refugiados palestinos, que possuem características específicas frente à Lei de Cidadania jordaniana. No entanto, tem sido o conflito da Síria a atrair maior atenção, nesta que é a segunda década do século XXI, para o pequeno país árabe, com população total de 9 milhões de habitantes.

Notada a complexidade das migrações na região – a qual possui um dos maiores fluxos de deslocamento humano – é a proximidade fronteiriça, combinada com a identidade cultural compartilhada entre os países árabes, que se identificam com um sentimento de coletividade cultural e religiosa chamado pela academia de Pan-Arabismo, que estão na base das motivações para que refugiados realizem a perigosa travessia pela fronteira norte, cujos postos, constantes alvos de rebeldes sírios, estão entre os mais movimentados do Oriente Médio (à exceção de Nassib, fechado desde 2015).

⁷³ A Jordânia faz fronteiras com a Síria, ao Norte; com Israel e Palestina, a Oeste; com Iraque e Arábia Saudita, ao Leste. A única fronteira onde não há conflitos é a da Arábia Saudita, monarquia com a qual o Reino Hashemita da Jordânia possui boas relações.

Contudo, a noção de fronteiras, conceito virtualmente produzido pelos seres humanos, em torno da necessidade de unificação de Estados ao redor da exclusão do externo – algo que ainda hoje promove fascínio, tanto da academia, quanto da sociedade em geral – demonstra-se como algo deveras tênue, diante da complexidade de caracteres comuns em territórios cujas fronteiras, frágeis, guardam resquícios de dominações violentas e colonizações involuntárias.

Em apenas 150 anos, a fronteira da Síria com Jordânia passou por diversas modificações. Mas o sentimento de identidade e multiculturalismo, embora não se possa dizer que seja possui caráter absoluto dentro das sociedades do Estado, em virtude da presença de alguns grupos ultraconservadores dentro da Jordânia, ainda é elemento determinante para os fluxos intensos e regionais rumo às fronteiras da Jordânia e para a tradição de acolhimento do *melting pot* do Oriente Médio.

Referências

- ABABSA, M.; KOHLMAYER, C. **Atlas of Jordan: history, territories and society**. Beyrouth: Inst. Française Du Proche-Orient, 2013.
- AL-KHALIDI, S. Rebel seizure of Syrian border post hits exporters across region. **Agência Reuters**, Amã, 23 abr. 2015. Disponível em: <<https://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKBN0NE20420150423>>. Acesso em: 06 mar. 2018.
- AL NIMRI, R. **Impromptu cities. The planning and design of refugee camps: between crisis response and long term development: the case of two Syrian refugee camps in Jordan**. 2014. 171f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Sociedade do Politecnico di Milano (PoliMi), Itália, 2014.
- BOUZIANE, M; LENNER, K. **Protests in Jordan: rumblings in the kingdom of dialogue**. Berlin: Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients, 2011.
- CHATELARD, G. Cross-border mobility of Iraqi refugees. **Forced Migration Review**, n. 34, p. 60-61, 2010.
- DAL PRA, A. M. A refuge for refugees: the historical context and socioeconomic impact of Palestinian refugees in Jordan. **Global Tides**, v. 11, 2017.
- GEORGE, A. **Jordan: living in the crossfire**. Londres: Zed Books, 2005.
- GHAZAL, M. Jordan hosts 657,000 registered Syrian refugees. **Jordan Times**, Amã, 21 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.jordantimes.com/news/local/jordan-hosts-657000-registered-syrian-refugees>>.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **Migration to, from and in the Middle East and North Africa**. Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/country/mena/Migration-in-the-Middle-East-and-North-Africa_Data%20Sheet_August2016.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- JORDÂNIA. **Lei n. 06 de 1954**. Versa sobre desdobramentos de nacionalidade dentro do Reino Hashemita da Jordânia. 1954. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b4ea13.html>>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- _____. **Constituição (1952)**. Constituição do Reino Hashemita da Jordânia. 1952. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b53310.pdf>>.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- KAHF, M. The Syrian revolution, Then and Now. **Peace Review**, v. 26, n. 4, p. 556-563, 2014.
- KHAMIS-DAKWAR, R.; FROUD, K. **Perspectives on Arabic linguistics XXVI**. Amsterdã: John Benjamins Publishing Company, 2014.
- MASTERS, B. **The Arabs of the Ottoman Empire, 1516-1918: a social and cultural history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- OECD. **Our work on international migration**. Paris, França, 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/development/migration-development/OurWorkinInternationalMigration_web.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2018.
- PINTO, M. C. Nacionalismo árabe e pan-arabismo. **JANUS 2015-2016-Integração Regional e Multilateralismo**, p. 84-85, 2016.
- QUADROS DE MAGALHÃES, J. L. **Estado plurinacional e direito internacional**. Curitiba, PR: Juruá Editora, 2012.
- REINO UNIDO. The Jordan compact: a new holistic approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian refugee crisis. **ReliefWeb**, 2016. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/498021/Supporting_Syria_the_Region_London_2016_-_Jordan_Statement.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- RYSCHKA, B. **Constructing and deconstructing national identity: dramatic discourse in Tom Murphy's the Patriot Game and Felix Mitterer's in Der Löwengrube**. Frankfurt Am Main: Peter Lange, 2008.
- SALEH, L. We thought we were playing: children's participation in the Syrian revolution. **Journal of International Women's Studies**, v. 14, n. 5, p. 80-95, 2013.
- SALIBI, K. S. The modern history of Jordan. New York, NY: IB Tauris, 1998.
- UNESCO. **Amman Office Brochure**. Disponível em: <<http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Amman/pdf/UNESCO%20Amman%20Office%20Brochure%202010.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- SÍRIA. **Decreto Legislativo n. 276, de 24/11/1969**. Versa sobre desdobramentos de nacionalidade dentro da República Árabe da Síria. 1969. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4d81e7b12.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2018.
- UNFPA; UNHCR. **Zaatari refugee camp factsheet**. New York, NY, 2017. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/59758>>. Acesso em: 06 mar. 2018.
- _____. **Statistical Yearbook 2016**. New York, NY, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/5a8ee0387/unhcr-statistical-yearbook-2016-16th-edition.html>>. Acesso em: 06 mar. 2018.
- _____. **Women and girls in the Syria crisis: UNFPA response – facts and figures, 2015**. New York, NY, 2015. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UNFPA-FACTSANDFIGURES-5%5B4%5D.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- _____. **States parties to the 1951 convention relating to the status of refugees and the 1967 protocol**. New York, NY, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

**ENTRE FRONTEIRAS CONTEMPORÂNEAS:
INSEGURANÇA E HOSTILIDADE NA CORRENTE
MIGRATÓRIA ENTRE ÍNDIA E BANGLADESH**

Douglas Luis Binda Filho
Letícia Pereira de Lemos
Margareth Vetis Zaganelli

Este artigo anseia por abordar a corrente migração que se faz presente do território de Bangladesh para o da Índia. Nessa perspectiva, por meio de metodologia exploratória, utilizando pesquisa bibliográfica e documental, visa a analisar a problemática que envolve essa migração, uma vez que, embora a Índia tradicionalmente tenha proporcionado abrigo a refugiados, ainda não foram desenvolvidas leis nacionais que possam funcionar como dispositivos legais de controle e de administração da situação. Além disso, o artigo explora a origem histórica dessas migrações e as atitudes que devem ser tomadas na contemporaneidade para proporcionar maior cuidado aos refugiados de acordo com a Constituição de Bangladesh, dentre outros fundamentos legais. Assim, conclui-se a necessidade de formular uma lei nacional de refugiados, de haver um acordo bilateral entre os países e de um pedido de ajuda a organizações internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional de Migração (OIM).

A existência da fronteira é necessária para a vida de uma cidade ou nação, como também para a vida individual, pois os indivíduos precisam de limites para existir, tratando-se de uma questão de identidade (RECALCATI, 2015). Galgando a psicanálise, Massimo Recalcati identifica na fronteira o ensinamento de que a vida psíquica precisa ter seus próprios limites, não sendo em si mesma patológica nem delirante, mas afirma que diz respeito a um pólo fundamental do processo de humanização da vida.

As fronteiras ao redor do mundo são e sempre foram ambientes de troca, de transferência de pessoas, bens, etc. Na Ásia, o território indiano é extremamente atrativo para indivíduos situados em territórios próximos que fogem de perseguições em seus países de origem ou que estão à procura de uma vida melhor. Dentre os fatores que potencializam essa realidade, encontram-se a localização geoestratégica do território e

sua posição econômica relativamente sólida com relação a de seus vizinhos.

Nesse ambiente, evidencia-se igualmente a participação de Bangladesh, uma vez que seu território abarca a Índia em três lados, chegando a compartilhar 4.096 quilômetros de fronteira com os estados indianos de Bengala Ocidental, Assam, Meghalaya, Tripura e Mizoram.

Nesse cenário, é importante destacar que, ainda que a Índia tenha proporcionado abrigo a refugiados, não foram estabelecidas leis nacionais que possam vir a dispor diretamente a respeito da vida desses indivíduos, o que permite que atitudes desumanas sejam mais facilmente reproduzidas nos limites fronteiriços, muitas delas pelos próprios Guardas de Fronteira.

Histórico

Historicamente, o ambiente volátil do delta do Ganges criou uma rica tradição de migração. Entre 1950 e 2001, 12 milhões a 17 milhões de Bengalis atravessaram a fronteira no Bengala Ocidental. É importante ressaltar que tornou-se redundante falar de migração ilegal neste caso, uma vez que, desde que Bangladesh tornou-se independente em 1971, a única maneira de migrar legalmente para a Índia é se casando com um indiano.

Primeiramente, essa fronteira foi criada quando a Bengala unida foi dividida em 1905. Novamente, durante a divisão da Índia em 1947. A fronteira internacional entre Índia e Bangladesh foi determinada pela Cyril Radcliffe Boundary Commission. No entanto, houve algumas disputas com o passar do tempo que necessitavam de resolução. Assim, o Tribunal de Disputas de Fronteira Indo-Paquistão foi chamado para solucioná-las. A decisão foi anunciada em fevereiro de 1950. Após a libertação de Bangladesh do Paquistão em 1971, a linha de Radcliffe foi herdada como fronteira entre Índia e Bangladesh.

Em meados da década de 1980, Nova Deli levantou uma cerca em 70% da fronteira da Índia com Bangladesh. Essa fronteira, parcialmente aberta, parcialmente militarizada, reflete o relacionamento dos países. Cerca de 1000 km, atravessando os rios deslocados do delta, não possuem cerca, mas são patrulhados.

Bangladesh, com 80% de sua massa terrestre densamente povoada localizada perto do nível do mar, é o "ponto zero" para a mudança climática. Alguns dos distritos costeiros mais vulneráveis em Bangladesh - Khulna, Satkhira e Bagerhat - encontram-se ao longo da fronteira da Índia. Dessa forma, ela identifica no controle fronteiriço a prevenção do terrorismo, do contrabando e da "infiltração" no país. No

entanto, conforme a mudança climática ameaça milhões de Bengalis, torna-se igualmente difícil a busca por refúgio desses povos na Índia.

O plano da Índia de erguer uma cerca a fim de evitar a migração transfronteiriça do Bangladesh sempre foi um grande problema na relação bilateral. Em junho de 1992, a Índia concedeu um contrato perpétuo a Bangladesh para a obtenção de um corredor estreito de 1,5 hectare denominado Tin Bigha, no delta do Ganges, que há muito separava um enclave dos bengalis de sua terra natal. Ademais, os dois países assinaram novos acordos para fortalecer a cooperação econômica.

Os enclaves Índia-Bangladesh encontravam-se na fronteira entre os dois países, em Bangladesh e os estados indianos de Bengala Ocidental, Tripura, Assam e Meghalaya. Um recenseamento conjunto em 2010 encontrou 51.549 pessoas residentes nesses enclaves, sendo 37.334 em enclaves indianos em Bangladesh e 14.215 em enclaves de Bangladesh na Índia.

Foi a divisão da Índia e do Paquistão que transformou os enclaves em uma “terra de ninguém”. Em 1974, os dois países concordaram em consertar esta fronteira limítrofe. Finalmente, após várias atitudes ao longo dos anos, em maio de 2015, o parlamento indiano aprovou uma emenda constitucional necessária para ceder terra para Bangladesh a fim de resolver a problemática.

Problemáticas Atuais

Apesar de já ter sido ratificado o acordo entre Índia e Bangladesh para delimitar suas fronteiras e definir a cidadania dos cidadãos anteriormente considerados apátridas, o conflito na região fronteiriça se mantém. A imprensa local denuncia que as principais questões a serem resolvidas na região são de tráfico, contrabando de pessoas e a matança que vem sendo realizada pela Força de Segurança da Fronteira da Índia (BALA, 2017). Um dos aspectos singulares desse conflito, que veio a denominar essa fronteira como a mais perigosa do mundo, apontado por Bala (2017) é que Bangladesh e Índia não são países inimigos, uma vez que a Índia ajudou Bangladesh na sua luta por independência em 1971 e, além disso, o território atual de Bangladesh já pertenceu à Índia britânica.

No entanto, ainda persiste uma situação conflituosa entre os países, que se ilustra, por exemplo, no fato de que, de acordo com Odhikar, de 2000 a 2017, 1112 civis de Bangladesh foram mortos, 1027 civis ficaram feridos, 1329 civis foram sequestrados em território bengali e até 15 meninas foram estupradas por guardas da Força de Segurança da Fronteira indiana (BSF) e por civis indianos (BALA, 2017).

Uma reportagem do *The Economist* (2011) revela que a Força Armada indiana matou quase 1000 bengalis nos últimos dez anos. Isso

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

implica em um tiroteio a cada quatro dias. O índice de mortes entre as duas democracias é maior do que o número de mortos que tentaram atravessar a fronteira alemã durante a guerra fria.

Em alguns casos, a irresponsabilidade dos Guardas de Fronteira de Bangladesh é responsável pela violência na fronteira. A maioria das notícias denunciam que eles simplesmente ignoram o crime. Por outro lado, muitos bengalis que vivem perto da fronteira acusaram os guardas de receber suborno e ajudar no contrabando. Infelizmente, oficiais da fronteira de Bangladesh sugeriram que as mortes são aceitáveis se a vítima estava envolvida com o contrabando (BALA, 2017, tradução nossa.)

Assim, torna-se importante ressaltar que tal situação caótica presente na fronteira é fruto de uma imprudência contínua dos Guardas de Fronteira. Essa resiste devido, dentre outras causas, à permanência de xenofobia e do preconceito religioso, visto que 90% da população de Bangladesh é muçulmana.

A busca por amparo em território indiano pelos cidadãos de Bangladesh é legitimada pela Constituição de Bangladesh de 1972, em que se admite a liberdade de movimento dos cidadãos conforme houver necessidade.

36. Liberdade de movimento.

Sujeito a quaisquer restrições razoáveis impostas por lei no interesse público, todo cidadão deve ter o direito de circular livremente em todo o país, residir e se instalar em qualquer lugar do país e deixar e entrar novamente no Bangladesh (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DE BANGLADESH, 1972, tradução nossa).

Assim, é necessário que se entenda que essa liberdade de movimento deve se estabelecer em consonância com os direitos fundamentais dos indivíduos, o que é dificilmente visto nos relatos dos imigrantes bengalis na Índia.

Fatores que revelam insegurança e hostilidade nas regiões de fronteira

Um dos principais fatores que levam à morte na fronteira é o comércio de gado. A Índia, sendo um país cuja maioria da população é hindu, proíbe o comércio de gado. Contudo, sendo Bangladesh um país majoritariamente islâmico não há tal proibição.

Muitas pessoas são mortas pelos guardas da fronteira (BSF) quando fazendeiros vão levar suas vacas para Bangladesh. Os guardas da BSF matam pessoas que nem mesmo tentaram cruzar a fronteira. Mas o maior número de incidentes estão relacionados ao contrabando de

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

gado. O Professor Intiaz da Universidade de Daca acredita que o comércio ilegal como o contrabando de gado na fronteira é a principal razão pela qual a matança continua. Ele acredita que a Índia deveria revogar a proibição do comércio de gado com Bangladesh. Além disso, acredita que não somente cidadãos bengalis estão sendo mortos, mas cidadãos indianos também. Contudo, este fato não é divulgado pela mídia indiana (BALA, 2017, tradução nossa.).

Assim, levando em conta que Bangladesh possui a 8ª maior população do mundo e considerando seu pequeno território, conclui-se que somente a produção doméstica não oferece produtos na mesma medida em que há demanda, logo o contrabando de gado da Índia para Bangladesh torna-se uma realidade.

O tráfico de armas também é um fator que contribui para a violência na 3ª maior fronteira do mundo. Todas as vias de acesso entre os dois países são usadas para o contrabando, seja por terra, água ou ar.

De acordo com o informações de jornais, 10 rifles, uma metralhadora leve, seis paíóis, 13 granadas e 1200 rajadas de metralhadora no total foram recuperados pela agência de segurança somente no ano de 2012, tendo tudo sido encontrado nas áreas de fronteira do país (BALA, 2017 *apud* SINGH, 2017, tradução nossa).

Além desse fator, o terrorismo é uma realidade que assola os moradores da fronteira, já que alguns grupos da parte oriental operam em solo bengali e até mesmo armazenam suas armas nesses locais.

Outro ponto que gera sensibilidade na região é o contrabando de drogas, a divisa entre os dois países é vista como um ponto de fácil acesso para este tipo de atividade, “A fronteira Índia-Bangladesh é suscetível para o tráfico de vários tipos de droga desde heroína, maconha, açúcar mascavo, remédios para tosse, etc” (BALA, 2017).

Mesmo que o tráfico seja quase institucional, ou talvez por essa razão, a fronteira entre a Índia e Bangladesh é uma das mais sangrentas do mundo, segundo a fundação Masum, uma organização de Calcutá que tenta, em parceria com a Anistia Internacional, fazer cessar as execuções extrajudiciais ali. Segundo Kirity Roy, seu presidente, cerca de quinze pessoas são torturadas por dia e, desde o ano 2000, mais de mil foram mortas pelos guarda (RUSH, 2012).

Nessa perspectiva, torna-se ainda imperioso destacar que três quartos do comércio oficial entre Bangladesh e Índia é composto por produtos contrabandeados em geral (RUSH, 2012). Revela-se, assim, a urgência que deve se ter em analisar essa questão, tornando-se importante estabelecer metas eficazes de fiscalização.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

A migração ilegal de bengalis para a Índia é uma problemática que ainda se faz presente, mesmo com o desenvolvimento de Bangladesh de modo que ele tenha vindo a ser considerado um dos “Próximos 11”, ou seja, um dos países que, segundo o Goldman Sachs Group, Inc., potencialmente se tornará um uma das maiores economias mundiais no séc XIX, competindo com os BRICS, considerando os fatores de energia, infra-estrutura, urbanização, capital-humano e tecnologia (GOLDMAN SACHS GROUP, 2007).

Não se tem noção do número exato de imigrantes ilegais de Bangladesh na Índia. Uma análise do crescimento populacional e de estatísticas demográficas de Bangladesh e da Índia nos últimos censos de 2011, 2001, 1991 e 1981, no entanto, sugerem com uma razoável certeza que os números ultrapassam 15 milhões (BALA, 2017, tradução nossa).

Os motivos que levam os cidadãos bengalis a migrar são diversos, dentre eles: razões econômicas e imigração de refugiados. Algumas pessoas vão para a Índia para fugir das autoridades locais por conta de acusações criminais; outros têm o objetivo de ir em direção ao Paquistão e, posteriormente, ao Oriente Médio em busca de trabalho (JABOIS, 2014).

De acordo com ela [Smruti Pattanaik, pesquisadora do Instituto de Estudos de Defesa e Análises do Sul da Ásia], o aspecto econômico não é um dos problemas que a imigração irregular causa na Índia, já que a maioria dos bangladeshianos trabalha na informalidade. O maior impedimento é o sentimento de identidade no nordeste indiano, uma questão que acabou por produzir diversos enfrentamentos entre os imigrantes e a população tribal indiana (JABOIS, 2014).

Grande parte dos imigrantes ilegais que se dirigem em direção ao território indiano acabam concentrando-se nos estados fronteiriços e ocupando postos de trabalho secundários, o que contribuiu substancialmente para a mudança do padrão demográfico nos estados nordestinos da Índia.

A visão de Recalcati (2015) pode ser utilizada para explicar todo esse caos que permeia a fronteira Bangladesh-Índia. Ele aborda que, em momentos de crise, tende-se a acentuar o pólo de pertença para que nele possa ser encontrado um refúgio contra a angústia e a perda. Assim, explica que as grandes voltas reacionárias historicamente sempre foram precedidas por uma profunda desestabilização da ordem social. A necessidade de conservação está, segundo ele, estritamente ligada à vertigem causada pela queda do limite de identidade.

Para evitar esse risco, ele retoma ao que foi apresentado pela psicologia das massas, dizendo que pode-se invocar um fortalecimento da fronteira, sua impermeabilização extrema. Nesse aspecto, em sua visão, o "protecionismo" econômico se torna sintomático: trata-se de proteger a identidade de uma cidade ou de uma nação ameaçada em sua integridade e em sua história. Recalcati (2015) diz que trata-se de uma questão de defender o produto "interno" da invasão do que vem do "exterior", de restabelecer os limites, de preservar a identidade do risco de sua alteração causada pela competição invasiva do outro.

Conclusão

Analisando-se toda a problemática de migração no eixo Bangladesh-Índia é possível a reflexão sobre as significações dos “muros” que visam a dificultar ou até mesmo a impedir a migração entre dois países. Os reflexos imediatos são violações de direitos humanos básicos, como o de ir e vir e o de abrigo, além do objetivo de segregar populações e culturas.

O psicanalista italiano Massimo Recalcati afirma que as fronteiras são necessárias para gerar identidade e sentido de pertencimento. No entanto, as fronteiras sadias são as fronteiras porosas, permeáveis, aquelas que permitem o encontro com a alteridade. Caso contrário, acabam aprisionando os privilegiados em seus cárceres narcistas do medo (MARINUCCI, 2015).

A esses “muros” – físicos e sociais – é incorporado o medo. A trajetória desses refugiados é preenchida por temor desde o início da partida, visto que o motivo para se deslocar é geralmente causado pelo estopim, por uma situação insuportável. No percurso, como salientado no artigo, são encontradas inúmeras dificuldades e, quando há a possibilidade de estabelecer-se, na maioria das vezes também se tem relatos de situações hostis. Há angústia, xenofobia e preconceitos em geral em uma espécie de convergência com miséria e sofrimento, o que parece colocar em crise a filosofia dos direitos fundamentais (SALARDI, 2015).

Recalcati (2015) cita Wilfred Bion ao dizer que o limite serve para tornar a vida própria, sendo que esse limite, para não se sufocar, deve tornar-se "poroso", permeável, um local de trânsito. Caso contrário, se a borda toma a forma da barreira, dos costumes inflexíveis, se se torna guarnição, identifica-se um lugar impossível de cruzar, não ampliando a vida. A necessidade da fronteira deve, portanto, unir-se à necessidade de circulação e de trânsito através da fronteira. Nesse sentido, Recalcati estabelece que a defesa da pureza da identidade é sempre animada por um fantasma fóbico que não permite que o estranho possua espaço.

Assim, a fim de tentar transformar essa realidade catastrófica, há a necessidade de que seja formulada uma lei nacional de refugiados, para dispor sobre a vida desses indivíduos diretamente e ajudar na luta por seus direitos. É importante que exista um acordo bilateral entre Bangladesh e Índia para que se discuta de forma mais urgente a respeito do tema. Ademais, torna-se necessário, ainda, um pedido de ajuda a organizações internacionais, como a ACNUR e a OIM, para auxiliarem no controle da situação.

Referências

- BALA, A. India-Bangladesh border killing. **South Asia Journal**, 2017. Disponível em: <<http://southasiajournal.net/india-bangladesh-border-killing/>>. Acesso em: 01 fev. 2018.
- BANGLADESH. **Constituição (1972)**. Constituição nº 1, de 1972. Lei. Daca, 1972. 1972. Disponível em: <http://bdlaws.minlaw.gov.bd/pdf_part.php?id=367>. Acesso em: 08 fev. 2018.
- GOLDMAN SACHS GROUP. **Beyond the brics: a look at the next 11**. 2007. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-book/brics-chap-13.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.
- ÍNDIA. **Constituição (1949)**. Constituição nº 1, de 1949. Lei. Nova Deli, 1949. Disponível em: <<http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4March2016.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2018.
- JABOIS, N. Fazer ou não as malas? Bangladesianos na Índia vivem na incerteza. **R7**, 2014. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2014/06/19/fazer-ou-nao-as-malas-bengalis-na-india-vivem-na-incerteza.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2018.
- MARINUCCI, R. **Migrações e fronteiras: as políticas migratórias restritivas e o direito de fuga dos migrantes**. 2015. Disponível em: <<http://humanas.blog.scielo.org/blog/2015/07/15/migracoes-e-fronteiras-as-politicas-migratorias-restritivas-e-o-direito-de-fuga-dos-migrantes/>>. Acesso em: 08 fev. 2018.
- RUSH, E. Índia – Bangladesh, uma fronteira desastrosa. **Le Monde Diplomatique**, edição 63, 2012. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/india-bangladesh-uma-fronteira-desastrosa/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.
- SALARDI, S. **Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico- giuridici: Dall’immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: un sguardo al Diritto e al suo ruolo nella società moderna**. Torino, Italia: Giappichelli, 2015.
- TRIPATHI, S. **Illegal immigration from Bangladesh to India: toward a comprehensive solution**. 2016. Disponível em: <<http://carnegieindia.org/2016/06/29/illegal-immigration-from-bangladesh-to-india-toward-comprehensive-solution-pub-63931>>. Acesso em: 08 fev. 2018.
- POLGREEN, L. At India-Bangladesh Border, Living in Both, and Neither. **The New York Times**, 09 out. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/10/10/world/asia/at-india-bangladesh-border-living-in-both-and-neither.html>>. Acesso em: 08 fev. 2018.
- RECALCATI, M. Lo straniero interiore che preme alle frontiere. **la Repubblica.it**, 2015. Disponível em: <<https://www.dirittiglobali.it/2015/06/lo-straniero-interiore-che-preme-alle-frontiere/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.


Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

PARTE II

MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS

América Latina e Caribe



Fronteira Haiti com
República Dominicana
Foto:
Marília Pimentel-Cotinguiba e
Geraldo Cotinguiba.
Observatório
das Migrações em Rondônia,
2018.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

**SITUACIÓN
DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL
EN EL CARIBE**

William Mejía Ochoa

Por su localización y carácter marítimo, el Caribe es una región de importancia geoestratégica grande, aprovechada desde el primero momento de la llegada de los europeos y mantenida hasta la actualidad, como se hace evidente en la persistencia del colonialismo inicial y el desarrollo del neocolonialismo en ella, así como en haber sido uno de los escenarios de la guerra fría, con episodios, no tan fríos, como la “crisis de los misiles”, las invasiones o “intervenciones” militares en Cuba, República Dominicana, Haití y Granada y el bloqueo y otras medidas contra Cuba.

Esa situación ha sido determinante en el establecimiento de múltiples fronteras internacionales, que restringen la movilidad en general y particularmente la de las personas, entre los espacios insulares nacionales/coloniales demarcados. Al cruce de esas fronteras en el Caribe, entrando o saliendo, con el propósito de cambiar de residencia, de migrar, se dedica este capítulo.

Maraña de fronteras e intereses intra y extra regionales

En este artículo, la región Caribe se define aquí como completamente insular, no incluye los países continentales de la cuenca del mar que ocupa y tampoco las islas pertenecientes a ellos. Cuenta con 13 países, entendiendo por estos a territorios constituidos en Estados soberanos: Cuba, Haití, República Dominicana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Bahamas, Barbados, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Granada, Antigua y Barbuda, Dominica, y San Cristóbal y Nieves⁷⁴.

También hacen parte de la región 17 territorios dependientes, con muy distintos estatus respecto a sus metrópolis. Del *Reino de los Países Bajos* son: los “países autónomos” de Curazao, Aruba, y San Martín (parte neerlandesa), además del Caribe Neerlandés, compuesto por los “municipios especiales” Bonaire, San Eustaquio y Saba. Al *Reino Unido*

⁷⁴ Denominación recomendada por la Real Academia Española para Saint Kitts y Nevis.

(R.U) pertenecen: los “territorios británicos de ultramar” Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Anguila y Monserrat. De Francia son los “departamentos de ultramar” Guadalupe y Martinica y las “colectividades de ultramar” San Martín (parte francesa) y San Bartolomé, conocidos los cuatro como Antillas Francesas. Y a *Estados Unidos (EUA)* corresponden el “Estado libre asociado” Puerto Rico, y el “territorio no incorporado” Islas Vírgenes de Estados Unidos.

Cada uno de los países y territorios dependiente mencionados, que en algunas ocasiones están compuestos por varias islas e islotes, define, por sí mismo, una frontera marítima, generalmente compartida con más de un país o posesión, no solo de la misma región, sino también de las áreas continentales de la cuenca caribeña: Venezuela; Colombia; todos los países de Centroamérica, con excepción de El Salvador; México; y Estados Unidos. Adicionalmente, están las fronteras terrestres: entre Haití y República Dominicana; entre los dos San Martín; y la que delimita el territorio ocupado de Guantánamo del resto de Cuba. En consecuencia, en un área semejante a la de un país como Argentina existe toda una maraña de fronteras internacionales que involucra, de manera directa, además de las dependencias coloniales, los intereses de 26 países: los 13 de la misma región, las cuatro metrópolis y los nueve países americanos aledaños (sin incluir a EUA, contabilizado en el grupo anterior).

Características regionales y factores migratorios

Por su composición étnica y los procesos de mestizaje cultural que han caracterizado al Caribe, se mencionan tres subregiones humanas en él: hispano-caribeña, negro-caribeña e indo-creole-caribeña (CRUSE, 2014). En ocho de los territorios, donde habita el 86% de la población, son idiomas oficiales el español y el francés, mientras en los 22 restantes se encuentran el inglés y el neerlandés. Paralelamente, existe un conjunto importante de lenguas criollas, algunas que son también oficiales, usadas de manera preferencial por poblaciones con raíces en la inmigración forzada de esclavos africanos.

La distribución de la población regional (Tabla 1), que se acercaba a 44 millones en 2017, es muy asimétrica, con casi 94% concentrada en solo seis territorios y un rango de tamaños desde apenas pocos miles de personas hasta los más de 11 millones de Cuba.

En los países y dependencias de menor población existen dinámicas productivas que no ofrecen suficientes posibilidades de desarrollo económico, e influyen en la decisión de emigrar de sus habitantes (MEDEIROS et al., 2011; OBMICA, 2016). Ahora, si se observa que en una parte importante de esos territorios tales dinámicas se

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

concentran en uno o pocos bienes y servicios, como los hidrocarburos y el turismo, sujetos a variaciones importantes de precios los primeros y sensibles a las variaciones climáticas y a sus impactos el segundo, se entiende la vulnerabilidad e inestabilidad que pueden tener la economía y los niveles de empleo en ellos.

TABLA 1 Caribe, países y dependencias, por grupos, según tamaño y distribución porcentual de la población, 2017

Áreas	Miles	%
Cuba	11.484,6	26,2
República Dominicana	10.981,2	25,0
Haití	10.767,0	24,5
Otros independientes (excolonias británicas)	5.568,4	12,7
<i>Subtotal independientes</i>	38.801,2	88,4
Dependientes de EUA	3.768,0	8,6
Dependientes de Francia	834,5	1,9
Dependientes de los Países Bajos	331,3	0,8
Dependientes del Reino Unido	148,3	0,3
<i>Subtotal dependientes</i>	5.082,1	11,6
Total	43.883,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos UNDESA (2017).

De otro lado, la condición de paraísos fiscales, a través de la cual países y territorios de la región han desarrollado importantes estructuras financieras y ha sido factor de inmigración, está en riesgo, a causa de las acciones que los países que sienten afectadas sus finanzas por la evasión de impuestos de quienes utilizan esos paraísos. En el caso de la Unión Europea (UE) existe una lista de “países y territorios no cooperadores” o “lista negra”, que puede implicar sanciones de diverso tipo, en la cual se encontraban en marzo de 2018: Bahamas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, San Cristóbal y Nieves, y Trinidad y Tobago. Bajo observación y esperando cumplir demandas de la misma UE, estaban, en lo que se conoce como “lista gris”: Santa Lucía, Anguila, Antigua y Barbuda, Islas Vírgenes Británicas, Dominica, e Islas Turcas y **Caicos**⁷⁵.

Tomando como referencia territorios independientes, Cuba, República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago mostraron entre 1992 y 2016 una tendencia a mantener su tasa anual conjunta de crecimiento del PIB en torno a 3.5%, con valores por encima entre 1995 y 2007. En contraste, en el conjunto de los países de extensión y población inferiores se observó una tendencia conjunta al paulatino

⁷⁵ Consejo Europeo (2018). “Fiscalidad: tres inclusiones en la lista de la UE de países y territorios no cooperadores, y tres supresiones”. Comunicado de prensa 125/18. Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/03/13/taxation-3-jurisdictions-removed-3-added-to-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>>. Acceso en: 14 mar. 2018.

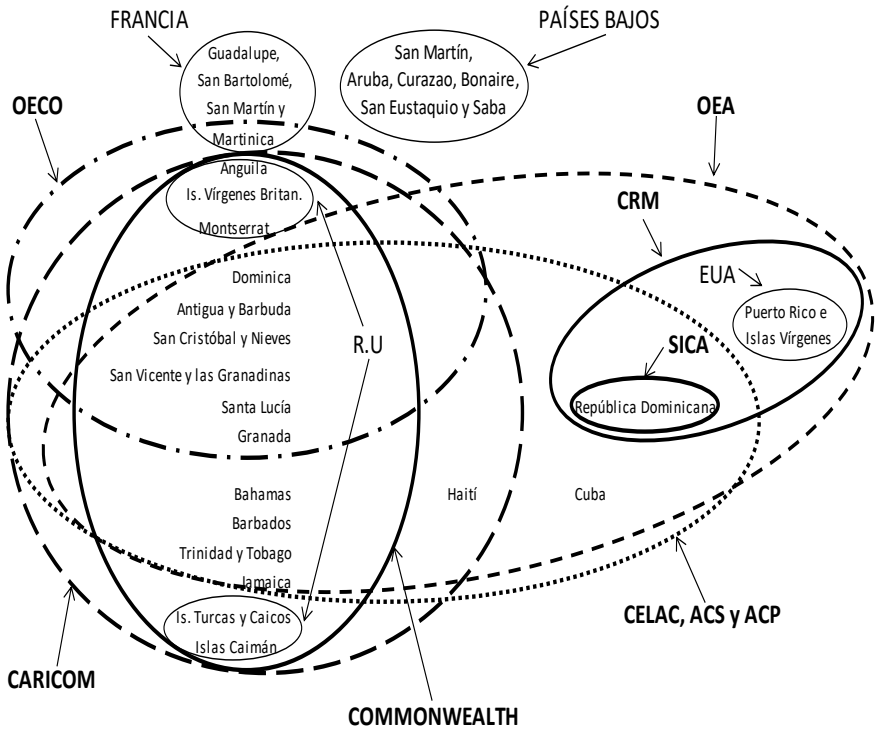
desaceleramiento de su crecimiento. Ambos rumbos se dieron con la presencia de cambios anuales bruscos, coherentes con la vulnerabilidad e inestabilidad aludidas en el párrafo anterior. Como consecuencia, se ha dado un incremento de las brechas que separan los PIB per cápita promedio, a precios constantes, de ambos grupos, lo que puede incidir en migración entre ellos (MEJÍA, 2017).

En lo ambiental, la región tiene una alta exposición a sufrir desastres naturales por la localización en zona sísmica, volcánica y de huracanes. Esto, unido a una también alta vulnerabilidad (posibilidad de sufrir daño, limitaciones en la capacidad de reducir las consecuencias negativas y limitada capacidad de adaptación social), conduce a niveles preocupantes de riesgo (GARSCHAGEN, 2016; BECK, 2014) y se constituyen en incentivos migratorios. De otro lado, el cambio climático, cuyas repercusiones potenciales, entre ellas sobre los recursos hídricos, el medio ambiente costero, la agricultura, la pesca y la seguridad alimentaria, impactan especialmente a los pobres y elevan los riesgos de sufrir algunos tipos de desastres naturales y de afectaciones del hábitat, pueden terminar motivando procesos de movilidad humana, generalmente internos y de corto plazo, cuando se trata de desastres ocurridos en lapsos cortos, pero también algunos internacionales.

En general, el nivel de vida de los países caribeños es bueno. A excepción de Haití, todos se encontraban en la categoría de los que tienen un desarrollo humano alto en el respectivo informe de 2016. Entre 188 países medidos, ocupaban posiciones entre la 54 (Barbados) y la 99 (República Dominicana y San Vicente y las Granadinas), con índices entre 0.795 y 0.722. Haití, de manera contraria, es el único país del hemisferio occidental clasificado como de desarrollo bajo, y ocupa el puesto 163, con un índice de 0.493 y un ingreso nacional bruto (INB) per cápita en 2015 de apenas 1.657 dólares, mientras el de sus vecinos estaba en el rango de 7.455 (Cuba) a 28.049 (Trinidad y Tobago) (PNUD, 2016). Puede entenderse, entonces, que, aunque muchos caribeños se sientan limitados en sus territorios para su desarrollo personal, otros vean esos mismos territorios como destinos migratorios, que además de sol, mar y algunas posibilidades de negocio, ofrecen buenas condiciones de vida. También se entiende por qué Haití es sitio de salida importante, sin que lo sea de llegada.

Del diagrama 1 salta a la vista que el Caribe carece de un foro único común que integre con exclusividad a todos sus países y dependencias, en el que se pueda, por lo menos, dialogar, si no decidir, por la falta de autonomía de los territorios dependientes, acerca de los asuntos e intereses comunes, así como de las diferencias, incluyendo el tema migratorio.

DIAGRAMA 1 – Algunos espacios de integración, cooperación o diálogo multilateral del Caribe⁷⁶, por territorios vinculados, 2017



Fuente: Mejía, 2018

Migraciones y migrantes, aspectos destacados y tendencias

Elementos comunes permiten anticipar vínculos migratorios, tanto dentro como fuera de la subregión; parecen obvios, por ejemplo, los existentes entre colonias (actuales o pasadas) y sus respectivas metrópolis, como también los asociados al uso de un mismo idioma. Pero también cuentan, más allá de eso, los distintos niveles de desarrollo, la proximidad y la facilidad y costos de la migración, entre otros muchos factores, que, en conjunto y sumados a los ya presentados, definen la dirección e intensidad de los flujos, así como la magnitud de los acumulados de migrantes que resultan.

⁷⁶ CARICOM, Comunidad del Caribe; OECI, Organización de Estados del Caribe Oriental; SICA, Sistema de Integración Centroamericana; CELAC, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; ACP, Estados de África, del Caribe y del Pacífico; OEA, Organización de Estados Americanos; ACS, Asociación de Estados del Caribe; COMMONWEALTH, Mancomunidad de Naciones; y CRM, Conferencia Regional sobre Migración.

Volúmenes acumulados de migrantes

Según las estimaciones más recientes de Naciones Unidas, en 2017 había un total de 8.296.514 caribeños viviendo en un territorio nacional diferente al de su nacimiento, 714.468 en otro de la misma región. Por otro lado, los países y dependencias del Caribe contabilizaban dentro de sus habitantes 1.399.747 inmigrantes internacionales, incluidos los de la región (UNDESA, 2017).

Cuando se miran simultáneamente los datos de inmigrados y emigrados, se notan diferencias significativas por tamaño poblacional en las proporciones, que para ambos grupos de migrantes tienden a ser mayores en los territorios más pequeños. En el conjunto de los nueve territorios de menos de cien mil habitantes, donde se encuentran las proporciones más altas, el 45% de la población nativa vivía en el exterior, en tanto que el 38% de quienes los habitaban eran inmigrantes.

Destaca, también, que en un tercio de los países y dependencias la población inmigrada superaba a la emigrada, siendo mayoría dentro del total de habitantes en: San Martín neerlandés (70%); Turcas y Caicos (69%); Islas Vírgenes Británicas (64%); Islas Vírgenes de EU (54%); y Bonaire, San Eustaquio y Saba (53%). Igualmente, es notorio que tres territorios tenían una proporción más alta de sus nativos viviendo en el exterior que el mismo territorio: Monserrat (82%), San Martín neerlandés (68%) y Dominica (52%).

Continuando con los datos de UNDESA (2017), Estados Unidos y Canadá, con 74,6% y 4,9%, respectivamente, eran los principales sitios de residencia de los emigrados caribeños, mientras dentro del mismo Caribe se localizaba el 8,6% y en el conjunto de las metrópolis europeas de las antiguas o actuales colonias de la región, España, Francia y Holanda, estaba asentado el 5.3%.

En cuanto a los inmigrantes, los principales orígenes eran: 51% de la misma región, con Haití (29%) y República Dominicana (6,4%) en los primeros lugares; Estados Unidos (17,4%) y Francia (7,6%). El total de la población inmigrante muestra una ligera mayoría masculina (51.3%), que se acentúa entre 25 y 39 años, donde hay una fuerte concentración.

En República Dominicana, el 88% de los inmigrantes provenía de Haití, la mayoría eran hombres (64%) y el 94% estaba en edad de trabajar. En el caso de los haitianos, menos del 30% contaba con formación secundaria o universitaria, mientras que en el de otros países esa proporción superaba el 75%, cuando para los nacionales dominicanos estaba un poco por encima de 40% (ZEVALLOS, 2014, p. 31). También los haitianos inmigrados en República Dominicana se concentraban en el sector agropecuario, la construcción, el comercio y otros servicios, estos

generalmente informales; del total de los asalariados, 43% de los hombres y 63% de las mujeres tenían empleo fijo, mientras el del 39% del total era ocasional (OIT, 2016, p. 33-34).

Respecto a los inmigrantes en República Dominicana, particularmente los haitianos, debe anotarse que sus descendientes nacidos en el país afrontan una situación muy complicada a consecuencia de la sentencia 168 de 2013 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, que puso en entredicho la nacionalidad de cientos de miles de dominicanos descendientes de extranjeros, al ordenar "... una auditoría minuciosa de los libros-registros de nacimientos del Registro Civil de la República Dominicana desde el veintiuno (21) de junio de mil novecientos veintinueve (1929) hasta la fecha [...]. Consignar en una segunda lista los extranjeros que se encuentran irregularmente inscritos por carecer de las condiciones requeridas por la Constitución de la República para la atribución de la nacionalidad dominicana por *ius soli*, la cual se denominará Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil de la República Dominicana" (REPÚBLICA DOMINICANA, 2013, p. 99).

Lo anterior ha generado una amplia controversia internacional, en la que destacan dos actores fundamentales. Por un lado, está el gobierno dominicano que, entre otros medios, en su página "Haitianos sin papeles en República Dominicana" (<https://presidencia.gob.do/plan-de-gobierno/regularizacion-extranjeros>), defiende la sentencia como parte de su soberanía y reivindica los resultados de su implementación, así como las medidas adoptadas para hacer frente a las consecuencias negativas sobre los afectados. Por el otro lado, está la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que cuenta también con una página al respecto, "Desnacionalización y apatridia en República Dominicana" (<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/RepublicaDominicana/republica-dominicana.html>).

Son, también, motivo de inquietud en el Caribe los déficits de personal de salud en zonas retiradas de los centros urbanos principales, por falta de personas dispuestas a trabajar en ellas, cuando la región cuenta con una gran cantidad de ese tipo de personal residiendo fuera. Datos de la American Community Survey (ACS)⁷⁷ permiten estimar en 194.092 a los naturales del Caribe ocupados en EUA, en 2015, como profesionales y técnicos de la salud, de los cuales 105.584 correspondían a enfermería y 19.606 eran médicos cirujanos. Del total de ese personal, 25 % eran de Jamaica y más de la mitad (53%), en proporciones

⁷⁷ Trabajados a partir del archivo de microdatos de 2015-5 años, entregado por el proyecto IPUMS de la universidad de Minnesota (RUGGLES, 2017).

semejantes, de Haití, Puerto Rico o Cuba, mientras República Dominicana y Cuba aportaban, con un peso igual, el 14%. Adicionalmente, deben considerarse los convenios en salud que Cuba tiene con 62 países (incluso del Caribe), coordinados a través de la Comercializadora Servicios Médicos Cubanos S.A, con varias líneas de negocios (REPÚBLICA DE CUBA, 2017). En 2014, según su directora, permanecían en esas labores más de 50 mil trabajadores, de los cuales cerca de 25 mil eran médicos⁷⁸.

Evolución reciente de flujos migratorios importantes

Los cálculos realizados por el autor con las cifras suministradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁷⁹ sobre ingreso de migrantes nacionales de los territorios independientes del Caribe a EUA, Canadá, España, Francia y los Países Bajos indican crecimiento en el flujo agregado anual entre 2000 y 2015, con diferencias notorias por destinos. Mientras EUA pasó de recibir 82.235 caribeños en el primer año del período a registrar 146.058 en el año final, las cifras de España se movieron de 11.050 a 11.721, y las conjuntas de Canadá, Francia y Países Bajos variaron de 10.156 a 13.834. De otro lado, el flujo a España tuvo un especial crecimiento entre 2004 y 2007, cuando hizo pico con 27.982 y empezó su reducción más notoria, asociada a la crisis, en 2009, la que continuó hasta 2015; en contraste, el agregado de Canadá, Francia y Países Bajos continuó creciendo hasta 2012 y las cifras de EUA apenas cayeron entre 2010 y 2013.

Según la misma fuente, 59% de esos inmigrados caribeños llegados a los cinco países mencionados, entre 2010 y 2013, eran nacionales de República Dominicana y Cuba. De Haití eran 18%, de Jamaica 14%, y de los otros nueve países 23%. Dentro del total, la participación masculina fue muy superior en 2000 y 2001, pero a partir del 2003 y durante todo el resto del período, las mujeres fueron mayoría, alcanzando en este lapso una participación de 53%.

De otro lado, en los años recientes se han consolidado algunos países suramericanos, especialmente Chile y Brasil, como destinos para los caribeños, en especial para los haitianos, dominicanos y cubanos. En el caso de Chile, el número de autorizaciones de “permanencia definitiva” concedidas a naturales del Caribe pasó de 259 en 2005 a 5.342 en 2016, con particularidades por país: para Haití, con el mayor aporte, se presentó un crecimiento persistente, acelerado en 2016, cuando la ligera mayoría previa de los hombres se incrementó, doblando a la participación

⁷⁸ Fonticoba (2014).

⁷⁹ International Migration Database. Disponible en: <<http://stats.oecd.org/#>>. Acceso en: 13/03/2018.

femenina; para la República Dominicana, con notoria mayoría de las mujeres, el 2016 fue, por el contrario, año de reducción en el número de tales autorizaciones; finalmente, los cubanos, menos numerosos, con tendencia a mantener constante su número y con predominio masculino, mostraron un crecimiento significativo en 2015 y 2016⁸⁰. En Brasil destaca el caso de los haitianos, la cifra de entrada de los considerados inmigrantes pasó de 306 en 2010 a 20.577 en 2016 (CAVALCANTI et al., 2017, p. 51).

Con respecto a la movilidad haitiana, debe tenerse en cuenta que, por las condiciones económicas, sociales y políticas, además de vulnerabilidad a las catástrofes naturales de su país, una proporción amplia de ella corresponde más a la búsqueda de refugio que a una migración económica propiamente dicha. Esto es un tema al que no se le vislumbra solución en el corto plazo y que por su naturaleza y magnitud requiere atención y medidas importantes de la comunidad internacional. A finales de 2016, solo en Canadá, Francia y EUA se encontraban cerca de 29.000 haitianos en condición de refugio (UNHCR, 2017, p. 33).

Semejante es el caso de la oleada emigratoria de venezolanos de los últimos años, que también se ha orientado hacia el Caribe. En marzo de 2018, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) hacía las siguientes estimaciones de ellos en algunos países, considerándolos población de interés de su agencia: 40.000 en Trinidad y Tobago, 20.000 en Aruba, 18.000 en República Dominicana y 5.000 en Curazao (UNHCR, 2018, p. 57). Al respecto también se ha pronunciado la CIDH de la OEA, reclamando la acción positiva de los Estados para la atención esa población y para evitar "... prácticas tales como rechazos en frontera, expulsiones o deportaciones colectivas, la dificultad de muchas personas venezolanas para obtener pasaportes u otros documentos oficiales exigidos por algunos Estados para regularizarse o ingresar de forma regular a sus territorios, pagar los costos de las solicitudes de visas y el acceso igualitario a derechos en los países de destino" (CIDH, 2018), prácticas sobre las cuales se han hecho denuncias constantes, varias referidas al Caribe⁸¹.

⁸⁰ Cálculos del autor a partir de la base de datos oficial. Disponible en: <<http://www.extranjeria.gob.cl/media/2017/05/Formato-WEB-PDs-2005-2016.xlsx>>. Acceso em: 15 mar. 2018.

⁸¹ Por ejemplo: [...] las pequeñas islas caribeñas vecinas de Venezuela son mucho menos hospitalarias y simplemente aclaran que no pueden absorber esa ola migratoria. Las más cercanas a la costa venezolana, Aruba y Curazao, les han cerrado las fronteras a los venezolanos pobres desde el año pasado, los obligan a mostrar 1000 dólares en efectivo antes de poder entrar —esa cifra equivale a más de cinco años de sueldo en un trabajo de salario mínimo—. Ambos países han aumentado el patrullaje y las deportaciones, y Aruba ha reservado un estadio para albergar hasta 500 emigrantes venezolanos después de ser capturados, según las autoridades (CASEY, 2016.).

Remesas

La importancia de las remesas recibidas en el Caribe, medida como proporción del PIB, es muy variable a través de la región. En 2016, desde algunos casos, como Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago, que se encuentran por debajo del promedio mundial (0.7%), hasta otros, como Jamaica (17.3%) y Haití (29.4%), donde equivalen a una fracción muy significativa⁸².

Thomas-Hope calificó el volumen de remesas hacia el Caribe como mucho menor de lo que cabría esperar en comparación con otras sociedades de emigrantes, por ejemplo asiáticas, y consideró que el flujo era demasiado impredecible (en 2012) para ser utilizado en proyectos nacionales de inversión (2012: 258). Sin embargo, entre 2011 y 2016, las remesas recibidas experimentaron una tendencia al alza, con ritmos muy diferentes, en 11 de los 14 territorios para los que se dispuso de información; la excepción la constituyeron Barbados, Curazao y San Martín (parte de Países Bajos). Las mayores tasas de crecimiento se observaron en República Dominicana y Haití; aunque la de Jamaica fue inferior, contribuyó de manera significativa a la leve recuperación reciente de su economía (ALLEYNE, 2017, p. 50).

El costo de envío de las remesas puede afectar el volumen enviado y en todo caso afecta el de los recursos recibidos por los destinatarios. Durante el cuarto trimestre de 2017 el costo de envío, con una remesa de 200 dólares como referencia, estuvo, en los corredores con datos, entre 4.5% del valor del giro, de España a República Dominicana y 11.3 %, de Estados Unidos a Cuba⁸³.

La subregión tiene especial interés en la búsqueda de mecanismos que permitan el abaratamiento de los envíos, sobre todo en los corredores de mayor costo. Esto debe incluir el diseño y puesta en marcha de canales alternativos de giro, probablemente institucionales, que tengan en cuenta la situación creciente de retiro de corresponsales bancarios⁸⁴, especialmente intensa en el Caribe, que afecta no sólo los costos, sino que amenaza, incluso, la supervivencia de operaciones financieras (y con ella el flujo de remesas) en mercados pequeños, como muchos de la subregión (ERBENOVÁ et al., 2016; IMF, 2017).

⁸² Remesas de trabajadores y compensación de empleados, recibidas (% del PIB). Banco Mundial. Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>>. Acceso en: 17mar. 2018

⁸³ Remittance prices worldwide. Making markets more transparent. The World Bank. Disponible en: <<http://remittanceprices.worldbank.org/en/countrycorridors>>. Acceso em: 17 mar. 2018.

⁸⁴ Relacionado con el endurecimiento de las regulaciones sobre transferencias y las preocupaciones de los bancos por su cumplimiento, que parece estar llevando al cierre de las cuentas de los operadores de transferencia monetaria.

Espacios intergubernamentales y gobernanza de la migración relacionada con el Caribe

Por su naturaleza estratégica y el carácter vinculante que pueden tener sus compromisos, los acuerdos de integración son de interés especial en lo que a migraciones respecta. Dos son los propiamente caribeños, la Comunidad del Caribe (CARICOM)⁸⁵ y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS por su sigla en inglés)⁸⁶, cuyos Estados miembros en la región se observan en el diagrama 1.

CARICOM ha funcionado en el marco del Tratado Revisado de Chaguaramas, que incluye la libre movilidad de algunos grupos de trabajadores nacionales de la Comunidad, cuentapropia y otros para buscar trabajo y/o vincularse como empleados remunerados, dentro de unas categorías definidas previamente, en cualquiera de los Estados Miembros, durante seis meses, sin necesidad de obtener un permiso de trabajo, pero sí un certificado de reconocimiento de competencias. No obstante, en CARICOM, “se observa la poca puesta en práctica de dicho acuerdo pues varios de los países miembros no han llevado a cabo las reformas legislativas y administrativas correspondientes para asegurar la implementación de estos procesos de integración laboral en lo referente a la migración entre los Estados Parte” (OIT, 2016, p. 70).

La OECS es la organización intergubernamental dedicada a la armonización e integración económicas, la protección de los derechos humanos y jurídicos y el fomento de la buena gobernanza entre países y dependencias en el Caribe Oriental. El Tratado revisado de Basseterre (OECS, 2010) garantiza a los ciudadanos de los estados miembros del protocolo de la unión económica (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) poder vivir y trabajar en ellos sin restricciones y recibiendo el mismo trato que los nacionales. Por sus alcances, y aplicabilidad efectiva, se trataría de un proceso más avanzado que su similar de CARICOM.

De otro lado, todos los territorios independientes de la subregión hacen parte de tres instancias de diálogo, concertación o cooperación suprasubregionales que podrían contribuir a la gobernanza migratoria: la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

En la OEA, la presencia de Estados Unidos y Canadá, destinos importantes de los caribeños, podría ser un factor positivo. La CELAC es,

⁸⁵ Disponible en: <<http://caricom.org/membership>>.

⁸⁶ Disponible en: <<http://www.oecs.org/>>.

quizá, el mejor espacio para las decisiones relacionadas con los procesos migratorios que relacionan. Incluso, en algunos asuntos eminentemente subregionales, la CELAC estaría en condiciones de arbitrar diferencias o de catalizar procesos. En cuanto a la ACP, el Acuerdo de Cotonú o Acuerdo de Asociación ACP-CE⁸⁷, que lo vincula a Europa, tiende un puente para el trámite de asuntos migratorios de la subregión con la Unión Europea.

Los procesos consultivos regionales sobre las migraciones son foros restringidos para el intercambio de información y debate, que buscan la cooperación en materia de migración. En la región se han dado varios pasos hacia la utilización de tal fórmula, empezando por la Reunión Preparatoria del Proceso Consultivo Regional del Caribe, realizada en enero de 2016, en la que estuvieron presentes representantes de Aruba, Bahamas, Belice, Islas Caimán, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago y las Islas Turcas y Caicos. En diciembre del mismo año, se realizó el Primer Taller Técnico de Países del Caribe, que reunió oficiales responsables del manejo de fronteras de 14 territorios. También destaca la Consulta con miras al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, realizada en Trinidad y Tobago, en noviembre de 2017.

Si las consultas migratorias del Caribe logran consolidarse y llegan a constituirse en una Conferencia permanente, al estilo de la la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, la región podría avanzar en la gobernanza regional y en la definición de parámetros para las gobernanzas en los territorios. Pero también necesitará la participación de otros actores comprometidos, para lo que cuenta con un conjunto de instituciones de la sociedad civil con experiencia en los asuntos migratorios, a las que se deben abrir más espacios formales para su contribución y para apoyar el surgimiento y fortalecimiento de organizaciones de migrantes, que también deben ser vinculados a los procesos.

Conclusiones

El tamaño relativamente pequeño del Caribe, su carácter insular y la existencia en él de 30 unidades administrativas internacionales, limitadas externamente por los países continentales de la cuenca, además del carácter dependiente de la mayoría de esas unidades, respecto a cuatro metrópolis, entre otras cosas, define lo que hemos denominado una maraña de fronteras, que constituye un escenario complejo para la movilidad humana, al que se suman riesgos ambientales. La gran

⁸⁷ Disponible en: <<http://www.acp.int/content/secretariat-acp>>.

variedad de los países y dependencias, principalmente, en materia de extensión, población y economía, determina, junto con otros factores, patrones migratorios diferentes, que han conducido a situaciones extremas en las que la mayoría de los nativos de un territorio viven fuera de él o de que la mayoría de los habitantes no son nativos.

El carácter marginal y periférico de los territorios dependientes y la lejanía de sus centros de poder metropolitano han impedido el surgimiento de espacios permanentes de integración, o por lo menos de diálogo, que involucren todos los territorios, lo que dificulta acuerdos generales para la gobernanza conjunta de las migraciones. No obstante, el avance de procesos consultivos regionales es motivo de esperanza para la constitución de una conferencia regional estable sobre el tema.

Entre las varias situaciones migratorias⁸⁸ que tocan a la región y que demandan consideración internacional se encuentran los flujos irregulares y en condiciones de penuria de haitianos, con destinos dentro y fuera del Caribe y los de más recientes de ingreso de venezolanos, ambos con la acumulación de colectivos que requieren, cuando menos, atención humanitaria.

Las implicaciones de la emigración del personal sanitario que se mencionó y cuyo volumen no puede absorber la región en las condiciones actuales, son tan diversas como lo son las situaciones, las cantidades y los tipos de profesionales a los que se asocia en cada territorio. Pero es claro que la contribución del Caribe es vital para la atención del déficit mundial de personal profesional de salud, estimado para el 2035, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 12.9 millones, en cuanto a parteras, enfermeras y médicos (CAMPBELL et al., 2013), así como para la atención del déficit de médicos en Estados Unidos para 2025, calculado entre 46.100 y 90.400 (DALL et al., 2015).

Cuando la migración tiene niveles de importancia como los vistos en el Caribe, la facilidad y costo de transferencia de los ingresos de los trabajadores migrantes son un asunto clave y debe ser abordado, como otros que se mencionaron.

Referencias

CARIBBEAN COMMUNITY – CARICOM. **Revised treaty of chaguaramas establishing the caribbean community including the caricom single market and economy**. Guyana: Secretariat, 2001.

CASEY, N. Los venezolanos arriesgan la vida para escapar del colapso económico. **The New York Times**, 2016. Disponible en:

⁸⁸ De las pocas que las limitaciones de espacio permitieron abordar. Dentro de las pendientes se encuentran, también muy importantes, el tráfico de migrantes y la trata de personas asociada a la migración.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- <<https://www.nytimes.com/es/2016/11/28/los-venezolanos-arriesgan-la-vida-para-escapar-del-colapso-economico/>>.
- CENTRO PARA LA OBSERVACIÓN MIGRATORIA Y EL DESARROLLO SOCIAL EN EL CARIBE – OBMICA. **Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015**. Santo Domingo: Editora Búho, 2016.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH. **Resolución 2/18**: migración forzada de personas venezolanas. Washington, DC, 2018.
- CAVALCANTI, L. et al. A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. **Relatório Anual 2017**. Brasília, DF: OBMigra, 2017. (Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais).
- CRUSE, R. **Une géographie populaire de la Caraïbe**. Montréal, Québec: Mémoire d'Encrier, 2014.
- DALL, T. et al. **The complexities of physician supply and demand: projections from 2013 to 2025: final report**. Washington, DC: IHS Inc for the Association of American Medical Colleges, 2015.
- ERBENOVÁ, M. et al. **The withdrawal of correspondent banking relationships: a case for policy action**. IMF, 2016.
- FONTICOBA, O. **Cuba tiene médicos por todo el mundo**: entrevista con la directora general de la Comercializadora Servicios Médicos Cubanos S.A. del MINSAP. Cuba, La Habana: Granma, 2014. Disponible en: <<http://www.granma.cu/cuba/2014-03-25/cuba-tiene-medicos-por-todo-el-mundo?page=5>>.
- GARSCHAGEN, M. **World risk report 2016**. Berlin: Bündnis Entwicklung Hilft and United Nations University, 2016.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Recent trends in correspondent banking relationships: further considerations**. Washington, DC, 2017.
- MEJÍA, W. **Panorama de la migración internacional en el Caribe**. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2018. (Serie Población y Desarrollo, n. 122).
- OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región. Lima, Peru, 2016.
- OECS – ORGANISATION OF EASTERN CARIBBEAN STATES. **Revised treaty of baseterre establishing the organisation of Eastern Caribbean States economic union**. Castries, Saint Lucia, 2010.
- PNUD – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Informe sobre desarrollo humano 2016**. Washington DC, 2016.
- REPÚBLICA DE CUBA. **Anuario Estadístico de Salud 2016**. La Habana: Dirección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud, 2017.
- REPÚBLICA DOMINICANA. **Sentencia TC/0168/13. Tribunal Constitucional**. 2013. Disponible en: <<https://presidencia.gob.do/themes/custom/presidency/docs/gobplan/gobplan-15/Sentencia-TC-0168-13-C.pdf>>.
- RUGGLES, S. et al. **Integrated public use microdata series: version 7.0 [dataset]**. Minneapolis, MN: University of Minnesota, 2017.
- THOMAS-HOPE, E. Current trends and issues in Caribbean migration. **Advocatus**, Edición Especial, n. 19, p. 251-270, 2012.
- UNITED KINGDOM. **Code of practice for the international recruitment of healthcare professionals**. Department of Health, Workforce Directorate, 2004.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

UNITED NATIONS. **Trends in international migrant stock:** the 2017 revision. New York, NY, 2017.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Venezuela situation: responding to the needs of people displaced from Venezuela: supplementary appeal. **ReliefWeb**, 2018.

_____. **2016 Statistical Yearbook.** Geneva, 2017. Disponible en: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/5a8ee0387/unhcr-statistical-yearbook-2016-16th-edition.html>>.

ZEVALLLOS, E. Estudio de casos sobre reconocimiento de títulos y aprovechamiento de las destrezas de las personas trabajadoras migrantes. Casos: Costa Rica, Panamá y República Dominicana. **Perspectiva Laboral**, Año 3, n. 1, p. 19-51, 2014.

MIGRACIÓN Y TRABAJO EN LA FRONTERA CHIAPAS-GUATEMALA

Alejandro I. Canales

Las regiones fronterizas de México y Guatemala comparten un pasado prehispánico común, que se mantiene hasta nuestros días. El norte de Guatemala y el sur de México conformaban una región cultural, social, política y demográfica ya de antes de la llegada de los españoles. Sobre esta historia común se instituyó una delimitación fronteriza entre estados nacionales que prevalece hasta nuestros días (FÁBREGAS, 1996; DE VOS, 2002).

Desde el lado mexicano, destaca el caso del estado de Chiapas, entidad que comparte 654 kilómetros de frontera con diversos departamentos de Guatemala. Asimismo, Chiapas ha sido desde siempre una región de gran atracción de inmigrantes guatemaltecos, quienes tradicionalmente se han dirigido a las actividades agrícolas. A partir de ello se ha configurado un sistema migratorio transfronterizo, en donde las fronteras nacionales han dejado de ser el linde o borde que separa y divide a ambos países, para convertirse en un espacio de interacción social, en el cual la migración y movilidad de la población entre ambos lados de la frontera deviene en un mecanismo de integración territorial y conformación de una región socioeconómica y demográfica de carácter binacional (CASILLAS, 2009; FERNÁNDEZ; ROJAS; ÁNGELES, 2008; RUIZ; MARTÍNEZ, 2015; CASTILLO; TOUSSAINT, 2015).

A través de la migración y movilidad de las personas, el estado de Chiapas y los departamentos colindantes en Guatemala configuran una región transfronteriza que presenta una mayor homogeneidad social, étnica y demográfica, en relación a las diferencias que a nivel nacional observamos para México y Guatemala. Es decir, que tanto la parte mexicana y guatemalteca de la región fronteriza muestran mayor similitud entre sí que con respecto a sus respectivos promedios nacionales (CANALES; VARGAS; MONTIEL, 2010).

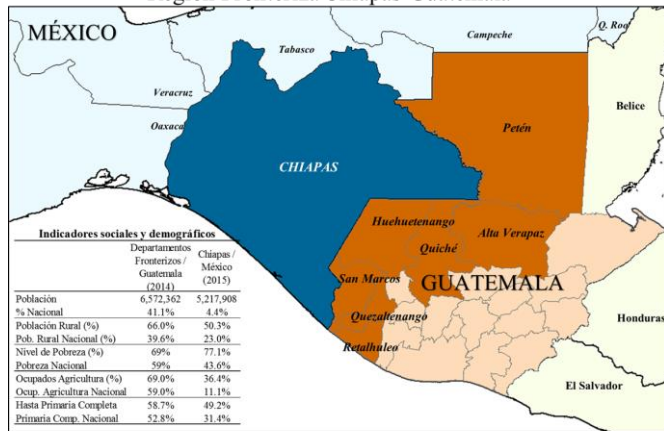
Por un lado, el volumen de población es muy similar, con 5.2 millones de habitantes en el caso de Chiapas, y 6.57 millones en los departamentos fronterizos de Guatemala. Asimismo, observamos que en ambos casos se trata de zonas eminentemente rurales. En Chiapas el 50% de su población reside en localidades de menos de 2.5 mil habitantes,

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

proporción que más que duplica el promedio mexicano. Asimismo, en los departamentos guatemaltecos de la frontera, casi dos tercios de su población residen en zonas rurales, proporción también muy superior al promedio de Guatemala. Ello va asociado al hecho de que en ambos lados de la frontera la actividad agropecuaria sea predominante, muy por encima de las respectivas situaciones nacionales.

Un aspecto que caracteriza a esta región transfronteriza, es su marcada precarización y vulnerabilidad social que afecta a la población (ROLDÁN, 2017). En ambos lados de la frontera, la incidencia de la pobreza supera con mucho a los respectivos promedios nacionales los cuales de por sí ya son elevados para el contexto latinoamericano.

Mapa 1
Región Fronteriza Chiapas-Guatemala



En este contexto de integración regional, la migración se desenvuelve entre límites espaciales más o menos precisos y circunscritos a este espacio transfronterizo que comprende *grosso modo*, las localidades, ciudades, comarcas y municipios ubicados a ambos lados de la frontera (CANALES et al., 2013). En este marco, destaca el papel de los *migrantes transfronterizos*, entendidos como aquellos individuos que residen en un lado de la frontera (Guatemala, en este caso), y que se desplazan en forma temporal hacia el otro lado de la frontera (Chiapas, en este caso). Se trata de desplazamientos cotidianos y recurrentes, que no implican cambios de residencia habitual (ÁNGELES; ROJAS, 2000).

En particular, los migrantes fronterizos constituyen un sujeto social y demográfico, para quienes la migración transfronteriza ha pasado a ser parte de su modo de vida y de reproducción social. Se trata, en definitiva, de un grupo social que a través de la migración transfronteriza

constituye una forma de inserción social en un mundo local en donde lo transfronterizo es un fenómeno cotidiano y recurrente. Esta situación es la que queremos documentar para el caso de la frontera Chiapas-Guatemala, utilizando para ello información estadística proveniente de la EMIF-SUR.

La Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF-SUR) se basa en la metodología de medición de poblaciones móviles, desarrollada por El Colegio de la Frontera Norte para estimar inicialmente los flujos migratorios en la frontera México-Estados Unidos, y que actualmente se ha extendido a la frontera sur de México con Guatemala (El COLEF, 2014). Esta encuesta se aplica en los puntos de cruce fronterizo más importantes, identificando tres grandes flujos. Por un lado, quienes cruzan de sur a norte, esto es, desde Guatemala a Chiapas. Por otro lado quienes lo hacen en sentido inverso, de Chiapas a Guatemala. Y por último a quienes han sido retenidos por las autoridades mexicanas y devueltos a Guatemala en alguno de los puntos fronterizos habilitados para ello (PAREDES, 2009). En los tres casos, se identifica a los migrantes de origen guatemalteco, a quienes se les aplica un cuestionario que indaga sobre su perfil sociodemográfico, patrones de movilidad transfronteriza, aspectos de su situación laboral en México y en Guatemala, entre otros aspectos.

Por su diseño metodológico, es necesario hacer la distinción entre el número de eventos registrados y el número de personas involucradas. La encuesta se centra en la medición del flujo, y por tanto capta directamente el número de desplazamientos, a partir de lo cual y considerando las diferencias en cuanto a la frecuencia y periodicidad de los mismos en cada caso, es posible hacer estimaciones indirectas sobre el volumen de personas involucradas. Así por ejemplo hay quienes se desplazan diariamente entre las localidades fronterizas de Guatemala y las de Chiapas. En este caso, aunque pudieran ser menos personas, su frecuencia y periodicidad hacen que se genere un gran flujo de eventos migratorios, los cuales son captados por la EMIF. En todo caso, esta situación no afecta la validez y sustentación metodológica de las estimaciones, sino que es un fenómeno a tomar en cuenta al momento de su análisis e interpretación.

Volúmenes y características de la migración trasfronteriza en la región Chiapas-Guatemala

La migración transfronteriza se caracteriza por estar conformada por flujos continuos y recurrentes de ida y regreso, en donde se suele combinar los lugares de residencia a un lado de la frontera (Guatemala, en este caso), con los lugares de trabajo que se ubican al otro lado de la frontera (Chiapas en este caso). En este sentido, la EMIF-SUR permite

estimar y caracterizar ambos flujos migratorios, aunque en la gran mayoría de los casos se trata prácticamente de las mismas personas que a lo largo del tiempo, realizan recurrentemente estos desplazamientos en ambos sentidos.

De acuerdo a las estimaciones de la EMIF-SUR, entre el 2011 y el 2015, se realizaron 679.8 mil desplazamientos anuales de personas guatemaltecas procedentes de México (Chiapas, básicamente) con destino a Guatemala, a la vez que 578 mil desplazamientos de guatemaltecos procedentes de Guatemala con destino a Chiapas y México. Para el año 2016, los volúmenes se mantienen prácticamente igual al promedio de años anteriores, siendo de 695 mil desplazamientos de Chiapas a Guatemala, y 523 mil en sentido inverso, de Guatemala a Chiapas. Estos datos nos ilustran de la magnitud e intensidad de los flujos transfronterizos en esta región. Se trata de un volumen que bordea los 3.4 mil desplazamientos transfronterizos diarios sumando los que van en uno y otro sentido de la frontera.

Un aspecto interesante, es que en ambos casos, los desplazamientos diarios corresponden al 25% del total, lo que refleja el carácter cotidiano de la migración transfronteriza. Asimismo, un tercio de los desplazamientos provenientes de Chiapas y el 30% de los procedentes de Guatemala, se trata de flujos de menos de 1 mes de duración, reforzando la idea de la recurrencia y cotidianidad de los desplazamientos. De hecho, sólo el 1.4% del flujo procedente de Chiapas y 4.4% del procedente de Guatemala corresponde a migrantes que han permanecido más de tres meses en México.

Otro dato que refuerza la recurrencia y frecuencia de estos flujos es que en ambos casos, de sur a norte y de norte a sur, más 96% de los desplazamientos los realizan migrantes con experiencia migratoria previa, esto es, en menos del 4% de los casos, se trata de personas para quienes el evento registrado es su primera experiencia como migrantes transfronterizos.

Por último, un dato relevante, es que prácticamente más del 82% de los desplazamientos corresponde a migrantes con documentos legales para cruzar la frontera y en muchos casos trabajar en Chiapas. Se trata de documentos que expide la autoridad mexicana que han contribuido a regularizar la situación de miles de migrantes guatemaltecos transfronterizos, y que ha permitido reducir la proporción del flujo indocumentado, reduciendo con ello en parte, la situación de riesgo y vulnerabilidad de los migrantes (RODRÍGUEZ, 2006).

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Cuadro 1				
Frontera Chiapas-Guatemala, 2016.				
Características de los desplazamientos de migrantes fronterizos según flujo migratorio				
	Volumen		Distribución %	
	Procedentes de México	Procedentes de Guatemala	Procedentes de México	Procedentes de Guatemala
Promedio 2011-2015	578,136	679,815		
Volumen 2016	523,040	695,825		
Tiempo de Permanencia en México	523,040	695,825	100%	100%
Hasta 1 día	138,215	170,498	26.4%	24.5%
Hasta 1 mes	182,386	203,719	34.9%	29.3%
Hasta 3 meses	195,304	290,757	37.3%	41.8%
Más de 3 meses	7,135	30,851	1.4%	4.4%
Experiencia Migratoria	523,040	695,825	100%	100%
Con experiencia	513,684	670,708	98.2%	96.4%
Primera vez	9,356	25,117	1.8%	3.6%
Documentos usados para cruzar	523,040	695,825	100%	100%
Sin documentos	89,509	123,463	17.1%	17.7%
Con documentos	433,531	572,362	82.9%	82.3%
Visa de trabajador fronterizo	246,761	340,453	47.2%	48.9%
Visa de visitante local	186,479	231,262	35.7%	33.2%
Otro	291	647	0.1%	0.1%

Fuente: estimaciones propias con base en EMIF-SUR, 2016, y EL COLEF, 2016

Dinámica y patrón migratorio del flujo de guatemaltecos procedentes de México

Considerando que en la gran mayoría de los casos, ambos flujos, de Guatemala a México, y de regreso de México a Guatemala, están compuestos por los mismos individuos que alternan su residencia en Guatemala con el lugar de trabajo en México, optamos por analizar en profundidad sólo el segundo, puesto que a diferencia del flujo de ida, el de regreso informa sobre eventos y situaciones experimentadas por los migrantes y no tanto por sus intenciones y perspectivas respecto a su migración actual. Asimismo, y considerando que la distinción más importante se refiere a la modalidad del flujo, esto es, a si se trata de un flujo diario o bien a un flujo que implica una estancia de mayor duración en Chiapas, nos centraremos en un análisis comparativo de ambos flujos, lo que nos permitirá tener una mejor comprensión de las diferentes dinámicas migratorias en esta región fronteriza.

De hecho, como veremos, ambos se refieren a dos modalidades migratorias muy diferentes, con patrones de movilidad, perfiles sociodemográficos y patrones de inserción laboral específicos y distintos entre sí, que informan de dos grupos de migrantes muy diferentes. El primero, el flujo diario, corresponde a trabajadores y trabajadoras urbanas, que se dirigen a las principales ciudades del suroeste de Chiapas,

mientras el de mayor duración corresponde a trabajadores masculinos preferentemente, que se dirigen a las fincas y campos agrícolas en la zona del Soconusco y la región Fronteriza de Chiapas.

Un primer aspecto que resalta es la diferencia en los patrones geográficos de origen y destino de ambos flujos migratorios. Mientras el flujo diario está altamente concentrado, y se restringe a desplazamientos entre el departamento de San Marcos en Guatemala y la región del Soconusco en Chiapas, el flujo de mayor tiempo de permanencia en México tiene una distribución más amplia en cuanto a los departamentos de origen así como a los municipios y regiones de destino en Chiapas.

En concreto, 57% del flujo diario corresponde a migrantes que se dirigen a la ciudad de Tapachula, en la frontera sur-oeste de Chiapas, a la vez que otro 41% se concentra en los municipios de Tuxtla Chico, Suchiate y Cacaohatán, todos ellos ubicados entre Tapachula y el departamento de San Marcos, en Guatemala. Por su parte, el 91% de este flujo proviene del departamento de San Marcos, a la vez que otro 8% proviene de Quetzaltenango. Este grado de concentración del origen y destino de este tipo de desplazamientos, indica que se trata de un flujo muy particular y focalizado en donde la ciudad de Tapachula actúa como el principal centro de atracción.

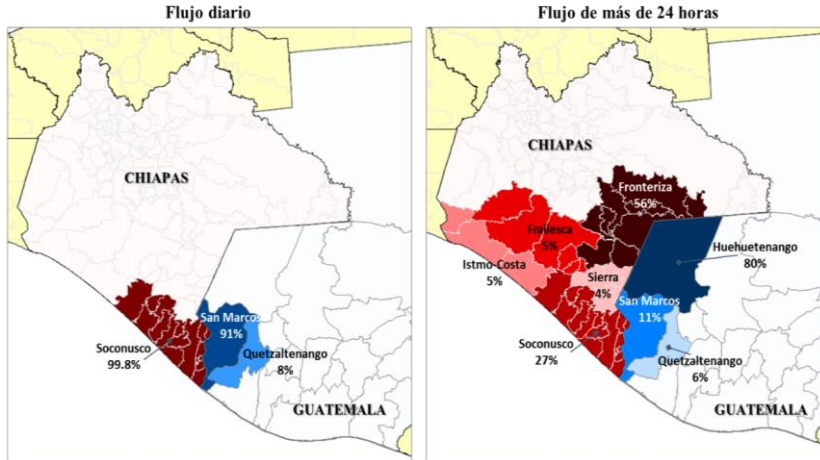
Se trata de un flujo en donde la gran cercanía de las localidades de origen y destino, posibilita que los desplazamientos sean de muy corta duración, permitiendo un continuo y cotidiano ir y venir entre los lugares de residencia y trabajo. Se trata además de un flujo esencialmente urbano en su destino, aunque no necesariamente en su origen. En efecto, 65% de este tipo de desplazamientos se dirigen a localidades urbanas en el Soconusco, donde destaca la ciudad de Tapachula, sin embargo, sólo el 39% de ellos proviene de localidades urbanas en Guatemala, mientras que el 61% restante proviene de pueblos y localidades rurales.

Por el contrario, en el caso de los desplazamientos con mayor tiempo de permanencia en Chiapas, tienen un destino más amplio y variado. El 56% se concentra en los municipios de la región Fronteriza, en donde destacan los municipios de Frontera Comalapa y la Trinitaria, con el 37% y 17% del flujo respectivamente. Asimismo, la región del Soconusco recibe el 27% de los desplazamientos de este tipo, a la vez que otro 20% se distribuye entre las regiones de la Frailesca, el Istmo-Costa y de la Sierra.

Por su parte, si bien muestra una alta concentración en cuanto al origen en Guatemala (80% proviene de municipios del departamento de Huehuetenango), ésta es menor que la que se presenta en el caso de los desplazamientos diarios. Por de pronto, los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango aportan en conjunto 17% de los desplazamientos. En

todo caso, como se ilustra en el mapa 2, se trata igualmente de un flujo claramente transfronterizo, en donde el principal departamento de origen en Guatemala es colindante con la principal región de destino en Chiapas.

Mapa 2
Distribución porcentual de migrantes guatemaltecos procedentes de México, según modalidad migratoria y Departamento de residencia en Guatemala y Región de trabajo en Chiapas. 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en EMIF-SUR 2016

Por otro lado, a diferencia del flujo diario, el de mayor permanencia en Chiapas se dirige preferentemente a fincas y localidades rurales (84%), y sólo en muy menor medida a localidades urbanas (13%). Asimismo, el 80% de este flujo proviene de localidades rurales en Guatemala y sólo el 16% de pueblos y ciudades. Esto permite caracterizarlo como flujo esencialmente rural-rural, diferenciándolo del flujo de desplazamientos diarios.

Características sociodemográficas de los desplazamientos transfronterizos

En cuanto a los perfiles sociodemográficos de ambos flujos, se observan igualmente importantes diferencias. Por un lado, aunque en general se trata de flujos con mayor presencia de hombres, destaca el hecho que en el caso del flujo diario prácticamente un tercio de los desplazamientos correspondan a mujeres, proporción que contrasta con el flujo de mayor permanencia en Chiapas, en dónde las mujeres sólo aportan el 7% de los desplazamientos. De hecho, los datos indican que este flujo de mayor permanencia tiende a ser uno esencial y casi exclusivamente masculino, situación inusual en casi cualquier flujo

migratorio, y que indica la alta especificidad de este tipo de desplazamientos.

Por su parte, en cuanto a la composición por grandes grupos de edad, observamos que el flujo diario tiende a estar compuesto por población algo mayor que el flujo de mayor permanencia en Chiapas. En concreto, en ambos casos el 39% de los desplazamientos corresponde a personas de menos de 30 años. Sin embargo, mientras 52% de los desplazamientos con permanencia más prolongada corresponde a personas de 30 a 49 años, esta proporción se reduce al 45% en el caso de los desplazamientos diarios. Asimismo, en el primer tipo de flujo, sólo el 7% de los desplazamientos corresponde a personas de más de 50 años, proporción que más que se duplica en el caso de los desplazamientos diarios en donde 17% de los migrantes tienen más de 50 años. Estas diferencias nos indican que en general, el flujo de más larga permanencia en México tiende a concentrarse en migrantes en edades plenamente activas, mientras en el flujo diario participan también migrantes de mayor edad, muy probablemente por la facilidad que implica el poder establecer desplazamientos de corta distancia y en cortos periodos de tiempo.

En tercer lugar, un dato igualmente importante es que en general, en ambos casos el flujo de migrantes está compuesto preferentemente por personas que o bien son jefes de hogar o son sus esposas o esposos. En ambos casos, prácticamente tres de cada cuatro desplazamientos lo realizan migrantes en esas posición en el hogar. Sin embargo, cuando desagregamos el análisis. Vemos que mientras en el flujo de mayor permanencia en México está compuesto casi exclusivamente por los jefes de hogar, en el caso del flujo diario resulta importante la participación de quienes ocupan la posición de esposa dentro de la estructura del hogar. En este caso, prácticamente uno de cada cuatro migrantes corresponden a esta categoría familiar.

Esta composición se vincula con el diferente papel como sustento del hogar que tienen los migrantes en uno y otro flujo migratorio. Mientras en el flujo de mayor permanencia prácticamente tres de cada cuatro migrantes son el principal sostén económico de sus hogares, esta relación se reduce a solo uno de cada dos en el caso de los migrantes que diariamente se desplazan a México en busca de trabajo. Es muy probable que la mayor participación de mujeres así como de personas que no son jefes del hogar en el flujo de migración diaria, explica en parte esta menor dependencia económica del hogar respecto a los ingresos que genera el trabajo de los migrantes.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Cuadro 3
Migrantes guatemaltecos procedentes de México a Guatemala, 2016.
Características sociodemográficas según tiempo de permanencia en México

	Total	Tiempo de Permanencia en México		Total	Tiempo de Permanencia en México	
		Menos de 24 Horas	Más de 24 Horas		Menos de 24 Horas	Más de 24 Horas
Sexo	523,040	138,215	384,825	100%	100%	100%
Hombres	447,959	88,227	359,732	86%	64%	93%
Mujeres	75,081	49,988	25,093	14%	36%	7%
Grandes grupos de edad	522,532	137,936	384,596	100%	100%	100%
15-29	203,576	53,483	150,093	39%	39%	39%
30-49	261,405	61,690	199,715	50%	45%	52%
50+	57,551	22,763	34,788	11%	17%	9%
Condición de Etnicidad	523,040	138,215	384,825	100%	100%	100%
Habla o Pertenece a una etnia	245,030	28,059	216,971	47%	20%	56%
No habla ni pertenece a una etnia	278,010	110,156	167,854	53%	80%	44%
Nivel de escolaridad	522,860	138,214	384,646	100%	100%	100%
Sin escolaridad	189,051	35,104	153,947	36%	25%	40%
Primaria Incompleta	166,605	45,127	121,478	32%	33%	32%
Primaria Completa	122,229	36,744	85,485	23%	27%	22%
Más de Primaria Completa	44,975	21,239	23,736	9%	15%	6%
Posición en el hogar	523,040	138,215	384,825	100%	100%	100%
Jefe de Hogar	341,068	69,724	271,344	65%	50%	71%
Esposa	43,915	33,289	10,626	8%	24%	3%
Padre o Madre	129,779	35,108	94,671	25%	25%	25%
Otros	8,278	94	8,184	2%	0%	2%
Principal sostén económico	522,949	138,191	384,758	100%	100%	100%
Sí	351,837	69,669	282,168	67%	50%	73%
No	171,112	68,522	102,590	33%	50%	27%

Fuente: estimaciones propias con base en ENIF-SUR, 2016, y EL COLEF, 2016

En cuarto lugar, un dato importante es la diferenciación en cuanto a los niveles de escolaridad que muestran ambos flujos migratorios. Al respecto, y considerando que en general se trata de poblaciones de bajos niveles de escolarización formal, los datos indican que esta situación es mucho más marcada y evidente en el caso de los desplazamientos con mayor tiempo de permanencia en México. En efecto, el 40% de los desplazamientos corresponde a migrantes sin ningún grado de escolaridad formal, a la vez que otro 32% corresponde a migrantes que no han culminado la primaria completa. Sólo el 22% tiene primaria completa y 6% estudios más allá de ese nivel escolar. Por el contrario, en el caso de los flujos diarios, vemos que 15% de los desplazamientos corresponde a migrantes con más de primaria completa, a la vez que 27% a migrantes con la primaria terminada. Sólo 15% de los desplazamientos corresponde a migrantes sin ningún tipo de instrucción escolar, y un tercio a migrantes con primaria incompleta.

Muy probablemente estas diferencias en los niveles de escolaridad sean reflejo de los diferentes orígenes, rural o urbano, de cada flujo, en efecto, mientras en flujo diario tiende a ser preferentemente de

origen urbano, el de mayor tiempo de permanencia en México tiende a ser preferentemente de origen rural.

Finalmente, los datos indican una importante diferenciación en cuanto a la auto-identificación étnica de los migrantes. Mientras en el caso del flujo diario sólo el 20% de los desplazamientos corresponde a migrantes que se autoidentifican como pertenecientes a una etnia indígena, en el caso de los desplazamientos de mayor permanencia en México esta proporción casi se triplica y alcanza al 56% de los desplazamientos. Cabe señalar que esta diferencia también pudiera vincularse al mayor origen urbano de los desplazamientos diarios respecto a los desplazamientos de mayor duración. En efecto, en Guatemala en general, y en los departamentos fronterizos en particular, la proporción de población indígena que reside en localidades rurales supera ampliamente a la que reside en ciudades y pueblos urbanos

Inserción laboral de los migrantes según modalidad migratoria

La migración en la frontera Chiapas-Guatemala tiene una base esencialmente laboral y económica (MARTÍNEZ, 2014). El carácter transfronterizo de la movilidad de los guatemaltecos en esta región, así como su configuración en diferentes modalidades migratorias se vinculan directamente con la dinámica y conformación de mercados binacionales de mano de obra, en donde se combinan por un lado, la oferta de trabajadores localizada en un lado de la frontera (Guatemala, en este caso), con la demanda de mano de obra en diversos sectores y ocupaciones en el otro lado de la frontera (Regiones y municipios del sur de Chiapas, en este caso). Esta es una situación que ya ha sido ampliamente documentada en otros textos e investigaciones (CASILLAS; CASTILLO, 1994; ROJAS, 2008), aquí nos interesa exponer datos que ilustren esta conformación de mercados binacionales de mano de obra, identificando las diferencias entre las dos principales modalidades migratorias que ya hemos descrito.

Al respecto, nuestra tesis es que cada modalidad de desplazamiento corresponde a flujos de migrantes que se insertan en mercados laborales diferentes, tanto en términos de los sectores y ocupaciones, como de los ámbitos geográficos y rural-urbanos que conforman dichos mercados de trabajo. En concreto, la principal diferencia es que mientras el flujo de desplazamientos diarios se inserta en mercados de trabajo preferentemente urbanos, y particularmente en la ciudad de Tapachula, los migrantes con desplazamientos de mayor permanencia en Chiapas, se concentran casi exclusivamente en mercados de trabajo agropecuarios en zonas rurales. Se trata de dos mercados de trabajo igualmente relevantes para la economía regional (el mercado

urbano de concentrado en la ciudad de Tapachula y otros pueblos de la región del Soconusco), y el mercado agropecuario en las fincas y campos agrícolas de la región Fronteriza), y en los cuales los migrantes guatemaltecos constituyen un actor relevante.

El carácter laboral de la migración transfronteriza se evidencia cuando vemos que tanto en el flujo diario como en el de mayor permanencia, más del 97% de los migrantes declaran haber trabajado en su última estancia en México. Sin embargo, no se trata de los mismos mercados laborales ni de las mismas ocupaciones, sino que cada modalidad de desplazamiento se corresponde con un determinado contexto laboral y ocupacional.

El caso de los migrantes con mayor tiempo de estancia en Chiapas, corresponde a trabajadores que se insertan casi exclusivamente en mercados de trabajo agropecuarios en fincas y campos rurales de la región Fronteriza, y en menor medida, en los campos y fincas de la región del Soconusco. En concreto, el 88% corresponde a migrantes que se emplean como jornaleros agropecuarios, lo que se refuerza con el hecho que el 90% de los migrantes son contratados por empresas y establecimientos dedicados a actividades agropecuarias. Los empleos en otros sectores económicos y otras ocupaciones, son muy marginales y de muy poca incidencia en este tipo de modalidad migratoria.

En el caso de los migrantes diarios, en cambio, se da una situación muy diferente. En general este tipo de migrantes dirigen preferentemente a mercados de trabajo urbanos, particularmente en la ciudad de Tapachula, en la región del Soconusco. Esto se evidencia por el hecho de que estos migrantes presentan una inserción laboral más diversificada, tanto respecto a las ocupaciones como a las actividades de los establecimientos. Por un lado, sólo el 9% de ellos se emplea en actividades agropecuarias o como jornaleros agrícolas, muy por debajo de lo que acontece en el flujo de mayor permanencia en México. Por otro lado, destaca que 26% de los migrantes se emplea como jornalero de la construcción, a la vez que otro 21% son contratados como empleados y vendedores en comercios establecidos. Asimismo, 18% se emplea como servicio doméstico, junto a otro 16% que se dedica como vendedores ambulantes. Esta mayor diversificación de las ocupaciones se relaciona directamente con la mayor oferta de empleos que se presenta en ámbitos urbanos, en donde suelen predominar actividades terciarias (comercio y servicios).

Estas diferencias en la inserción y participación en los mercados de trabajo, se refleja también en la posición de los migrantes en sus ocupaciones y empleos. En el caso de los migrantes con mayor permanencia en su estancia en Chiapas, vemos que 87% de ellos son

empleados como trabajadores a destajo o por obra determinada, lo que evidencia una condición de alta vulnerabilidad y precariedad en sus puestos de trabajo. Solo 11% se emplea en trabajos y puestos con sueldo fijo. Esto sin duda es reflejo de las características propias del mercado de trabajo agrícola, en donde la inestabilidad y precariedad laboral son una constante y determina las condiciones de trabajo y explotación a la que son sometidos los trabajadores, tanto nativos como inmigrantes.

Por el contrario, los migrantes con estancias y desplazamientos diarios se emplean preferentemente en puestos con sueldos fijos (42%, y sólo 20% como trabajadores a destajo y por obra. En este caso, se trata básicamente de trabajadores del ramo de la construcción, en donde tradicionalmente predomina este tipo de puestos de trabajo. Por otro lado, destaca también la alta proporción de migrantes que son trabajadores por cuenta propia (38%), lo que se explica en gran medida por la alta proporción de migrantes que se dedican al servicio doméstico así como a ser vendedores ambulantes.

Ahora bien, lo relevante es que estos datos si bien muestran diferentes patrones de inserción laboral, también ilustran diferentes formas de exposición a condiciones de vulnerabilidad laboral y precariedad de los empleos. En un caso, se trata de la condición típica de los trabajos agropecuarios, en el otro, de empleos urbanos altamente precarios (jornaleros de la construcción, servicio doméstico, comercio ambulante) e inestables. En todo caso, el contexto urbano no garantiza ni asegura una mejor condición de empleabilidad para los inmigrantes, sino la exposición a diferentes formas de vulnerabilidad y precariedad de los empleos.

Esta situación de vulnerabilidad y precariedad se ejemplifica en el nivel de las remuneraciones percibidas por los trabajadores migrantes. Al respecto, observamos en primer lugar una importante diferencia en las remuneraciones según modalidad migratoria. Mientras en el caso de los migrantes con desplazamientos diarios, su ingreso laboral es de 56.8 dólares semanales, en el caso de los migrantes con estancias de mayor duración es de sólo 31 dólares semanales. Esta diferencia se debe sin duda, a las condiciones de cada mercado laboral. En concreto, en el caso de Chiapas los salarios en las ocupaciones agropecuarias son significativamente inferiores las que prevalecen en otros mercados laborales, especialmente en áreas urbanas. En concreto, el salario en el sector agrario y rural en Chiapas es menos de un 40% del que prevalece en ámbitos urbanos.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Cuadro 4
Migrantes guatemaltecos procedentes de Mexico a Guatemala, 2016.
Características del flujo migratorio según tiempo de permanencia en México

	Total	Tiempo de Permanencia en México		Total	Tiempo de Permanencia en México	
		Menos de 24 Horas	Más de 24 Horas		Menos de 24 Horas	Más de 24 Horas
Trabajó en México en última estancia	523,040	138,215	384,825	100%	100%	100%
Sí	511,999	133,994	378,005	98%	97%	98%
No	11,041	4,221	6,820	2%	3%	2%
Oficio u Ocupación	483,028	117,254	365,774	100%	100%	100%
Jornalero Agrícola	333,815	10,449	323,366	69%	9%	88%
Técnico-Profesional	4,748	3,600	1,148	1%	3%	0%
Empleado oficina y ventas	35,147	24,742	10,405	7%	21%	3%
Obrero de la construcción	38,353	30,458	7,895	8%	26%	2%
Trabajadores y operarios	11,868	7,770	4,098	2%	7%	1%
Vendedor ambulante	22,920	18,614	4,306	5%	16%	1%
Servicio doméstico y personales	36,177	21,621	14,556	7%	18%	4%
Sector de actividad económica	449,604	96,323	353,281	100%	100%	100%
Agricultura	327,103	8,700	318,403	73%	9%	90%
Construcción	32,292	25,159	7,133	7%	26%	2%
Industria Manufacturera	4,397	1,791	2,606	1%	2%	1%
Comercio	41,181	32,847	8,334	9%	34%	2%
Servicios Sociales y Profesionales	7,957	6,616	1,341	2%	7%	0%
Servicios Personales	36,674	21,210	15,464	8%	22%	4%
Posición en el trabajo	469,514	107,864	361,650	100%	100%	100%
Trabajo a sueldo fijo	86,337	45,007	41,330	18%	42%	11%
Trabajo a destajo o por obra	335,429	21,897	313,532	71%	20%	87%
Familiar con pago	501	63	438	0%	0%	0%
Trabajador por cuenta propia	47,201	40,851	6,350	10%	38%	2%
Patrón o empleador	46	46	0	0%	0%	0%
Remuneraciones percibidas	445,778	92,944	352,834	100%	100%	100%
Hasta 1 salario mínimo	131,897	3,560	128,337	30%	4%	36%
1 a 2 salarios mínimos	219,225	23,547	195,678	49%	25%	55%
2 a 3 Salarios mínimos	60,144	38,732	21,412	13%	42%	6%
3 a 5 salarios mínimos	27,556	21,497	6,059	6%	23%	2%
Más de 5 salarios mínimos	6,956	5,608	1,348	2%	6%	0%
Salario semanal promedio en pesos mexicanos	680.3	1,063.1	579.5			
Salario semanal promedio en dólares	36.3	56.8	31.0			

Fuente: estimaciones propias con base en EMIF-SUR, 2016.

No obstante esta condición estructural, lo relevante es que los salarios percibidos por los migrantes transfronterizos son tanto en una como en otra modalidad migratoria, igualmente inferiores a los que en promedio se ofrecen en los mercados laborales urbanos y rurales en los cuales ellos se insertan. En concreto, en el caso de la ciudad de Tapachula, el salario promedio es de 85 dólares semanales, más de 50% superior al que perciben los migrantes con desplazamientos diarios hacia esa ciudad. Por su parte, el salario percibido en las zonas rurales de las regiones del sur de Chiapas con alta inmigración no diaria (Fronteriza, Frailesca, Soconusco, Istmo-Costa y sierra) es en promedio de 41 dólares semanales, esto es, 30% superior al percibido por los inmigrantes no diarios que se dirigen a esas localidades y se emplean como jornaleros agrícolas.

Reflexiones finales

La frontera México-Guatemala conforma una región única en cuanto a los flujos migratorios que la configuran. Junto a una importante emigración a los Estados Unidos (CAMUS, 2008), desde los departamentos fronterizos de Guatemala se origina también un importante flujo de migración hacia las regiones del sur de México. Se trata de un flujo de migrantes transfronterizos que cotidiana y recurrentemente se dirigen a los municipios fronterizos en Chiapas, para insertarse en diversos puestos de trabajo, contribuyendo con ello a la configuración de mercados laborales no sólo binacionales, sino marcadamente transfronterizos. En estos mercados la oferta de puestos de trabajo se genera tanto por la dinámica económica de las fincas y predios agrícolas y ganaderos en el sur de Chiapas, como por el crecimiento económico y demográfico de las ciudades, en cuyo interior se abren diversos espacios laborales y productivos para la inserción de inmigrantes (ANGELES; ROJAS, 2000).

En este texto hemos querido documentar las características, tendencias y dinámicas de estos flujos migratorios en esta región fronteriza. En concreto, constatamos la importancia de los flujos de carácter transfronterizo que implican una continua movilidad entre ambos lados de la frontera. Se trata de un sistema migratorio sustentado en un importante volumen de desplazamientos cotidianos a través de los cuales se da la configuración de estos mercados laborales transfronterizos, que articulan e integran los espacios de reproducción y residencia de la fuerza de trabajo migrante, localizados principalmente en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos y Quetzaltenango en Guatemala, con los espacios de trabajo y demanda de mano de obra, localizados principalmente en las regiones del Soconusco, y la región Fronteriza, en el sur de Chiapas.

A través de la configuración de estos mercados de trabajo se configura una región social y económica en sí misma, cuyos bordes trascienden las fronteras nacionales, y en donde los límites fronterizos entre ambos países dejan de significar los linderos de cada país, para conformar un espacio de integración económica y laboral, en donde la producción económica y la reproducción social de las poblaciones y comunidades a ambos lados de la frontera se entretujan en un complejo sistema de relaciones transfronterizas de diverso tipo. En este sistema de relaciones transfronterizas la migración y la movilidad de las personas ocupan un lugar predominante.

Ahora bien, profundizando en el análisis, en este texto hemos mostrado que este sistema de migración transfronterizo está conformado por dos grandes flujos migratorios, cada uno de ellos con sus propias

especificidades, patrones de movilidad, perfiles sociodemográficos y formas de inserción laboral. Asimismo, la base de cada uno de ellos, es la configuración de mercados de trabajo específicos. Uno sustentado en las actividades agropecuarias, y el otro sustentado en las actividades de comercio, servicio y construcción, propias de zonas urbanas.

Por un lado, identificamos un flujo migratorio que alterna estancias de trabajo en Chipas con su residencia en Guatemala, mismas que duran entre unas semanas hasta 3 meses aproximadamente. Se trata de un flujo migratorio que se dirige fundamentalmente a las fincas agrícolas y ganaderas en la región Fronteriza y del Soconusco, en el sur de Chiapas. Se trata de una migración casi exclusivamente masculina, de origen rural y con alta proporción de población indígena, con muy bajos niveles de escolaridad, y que suelen ser el principal sustento económico de sus hogares.

Por otro lado, identificamos un flujo migratorio diario que se origina en su gran mayoría en los municipios del departamento de San Marcos, en Guatemala, y que se dirige esencialmente a los municipios fronterizos de la región del Soconusco. Entre ellos destaca el caso de Tapachula, municipio que por sí sólo concentra el 57% de los desplazamientos, a la vez que otro 41% se dirige a los municipios de Tuxtla Chico, Cacahoatán y Suchiate, ubicados todos ellos en la franja fronteriza con el departamento de San Marcos. Se trata de una migración eminentemente urbana, de cortas distancias, lo que permite que se sustente en estancias de muy corta duración, no mayor a un día. A diferencia del anterior, en este flujo se da una importante participación de migración femenina, quienes aportan un tercio de los desplazamientos. Estos migrantes se insertan en mercados de trabajo propios de las ciudades, y por lo mismo, con una mayor diversificación, en donde destaca el peso de las ocupaciones en la construcción, servicios personales (doméstico), y comercio.

En ambos casos, tanto el flujo urbano-diario como el rural y de mayor permanencia, se trata de desplazamientos esencialmente laborales, en donde el principal motivo y determinante de la migración, es la inserción en puestos de trabajo en las localidades de destino. A través de ello, se conforman mercados de trabajo transfronterizo, sustentados en esta importante movilidad de la mano de obra migrante entre ambos lados de la frontera.

Referencias

ANGELES CRUZ, H.; ROJAS WIESNER, M. L. Migración femenina internacional en la frontera sur de México. **Papeles de Población**, v. 6, n. 23, p. 127-151, 2000.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- CAMUS, M. **La sorpresita del norte:** migración internacional y comunidad en Huehuetenango. Guatemala: Instituto Centroamericano de Desarrollo y Estudios Sociales, 2008.
- CANALES, A. I. et al. **Vidas vulnerables:** migración, derechos humanos y políticas públicas en cinco zonas fronterizas de América Latina. México: Porrúa, 2013.
- _____; VARGAS, P.; MONTIEL, I. **Migración y salud en zonas fronterizas:** Guatemala y México. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2010. (Serie Población y Desarrollo, n. 91).
- CASILLAS, R. **La permeabilidad social y los flujos migratorios en la frontera sur de México.** México: CONAPO, 2009.
- _____; CASTILLO, M. Á. **Los flujos migratorios internacionales en la frontera sur de México.** México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social; CONAPO, 1994.
- CASTILLO, M. A.; TOUSSAINT, M. La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana. **Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe**, v. 12, n. 2, p. 60-86, 2015.
- _____; TOUSSAINT RIBOT, M.; VÁZQUEZ OLIVERA, M. **Espacios diversos, historia en común:** México, Guatemala y Belice: la construcción de una frontera. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.
- DE VOS, J. La frontera sur y sus fronteras, una visión histórica. En: KAUFFER, E. (Ed.). **Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México, San Cristóbal de Las Casas Chiapas.** México: El Colegio de la Frontera Sur, 2002.
- El COLEF. **Encuesta sobre migración en la frontera sur de México, EMIF-SUR.** México: El Colegio de la Frontera Norte, 2014. (Informe Anual de Resultados 2014). Disponible en: <<https://www.colef.mx/emif/resultados/informes/2014/EMIF-ANUAL-SUR2014.pdf2014>>.
- FÁBREGAS, A. **El concepto de frontera en la frontera sur.** Chiapas: Gobierno del Estado de Chiapas, 1996.
- FERNÁNDEZ CASANUEVA, C.; ROJAS WIESNER, M. L.; ÁNGELES CRUZ, H. Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México. En: HERRERA, G.; RAMÍREZ, J. (Coord.). **América Latina migrante:** estado, familias, identidades. Quito, Ecuador: FLACSO, 2008.
- MARTÍNEZ, G. Inmigrantes laborales y flujo en tránsito en la frontera sur de México: dos manifestaciones del proceso y una política migratoria. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, n. 220, p. 261-294, 2014.
- PAREDES OROZCO, G. Migración de guatemaltecos a México y Estados Unidos a partir de la Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México 2004: un análisis de estrategias migratorias. **Migraciones Internacionales**, v. 5, n. 1, 2009.
- RODRÍGUEZ CHÁVEZ, E. Frontera sur y política migratoria en México. **Foreign Affairs en español**, v. 6, n. 4, 200.
- ROJAS WIESNER, M. L. **Trabajadoras agrícolas guatemaltecas en México.** México: El Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales; El Colegio de México, 2008.
- ROLDÁN, U. La frontera estratégica y extendida, México-Centroamérica. Sus impactos: “seguridad nacional versus derechos humanos de la población migrante”. En: ARES, A.; ERIGUREN, J. (Ed.). **Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas.** Madrid: Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo; Pontificia Universidad de Comillas, 2017.
- RUIZ, C.; MARTÍNEZ, G. Comercio informal transfronterizo México-Guatemala desde una perspectiva de frontera permisiva. **Estudios Fronterizos**, nueva época, v. 16, n. 31, p. 149-174, 2015.

**LA FRONTERA DE MÉXICO
CON GUATEMALA Y BELICE.
UNA INSTANTÁNEA DE LA MOVILIDAD SEGÚN
REGISTROS ADMINISTRATIVOS**

Martha Luz Rojas Wiesner

El registro administrativo de las entradas por los puertos fronterizos que lleva a cabo el Instituto Nacional de Migración en México puede contribuir a identificar la importancia de algunas regiones fronterizas en la dinámica de la movilidad poblacional en la llamada frontera sur de este país; pero al mismo tiempo puede evidenciar el ordenamiento de flujos fronterizos. De manera notoria, en el volumen total de entradas destaca el de las realizadas con documentos de visitantes regionales lo que, en términos prácticos, puede ser expresión del mayor control y de la exigencia de este tipo de documentos como resultado de un enfoque basado en la gestión de flujos migratorios de un régimen migratorio restrictivo. Este capítulo busca ilustrar la movilidad fronteriza mencionada mediante las estadísticas de entradas con documentos migratorios a México, pero al mismo tiempo llamar la atención sobre la dinámica en una frontera que no es sólo una delimitación sino un espacio de interacción cotidiana.

Diferentes medios y personas han aludido a la “porosidad” de la llamada frontera sur de México para referirse a una característica territorial con “huecos” o poros por los que pareciera que personas no mexicanas se infiltran o pudieran hacerlo de manera “masiva” e irregular. Al término se le ha dado una connotación negativa, de transgresión de un límite, de una demarcación. En una obsesión por la seguridad nacional, incluso hay quienes intentan saber la cantidad de esos posibles poros. Por ejemplo, en una nota periodística se afirmaba que, en 2015, habían “704 puntos de cruces informales de indocumentados” (Baranda, 24 de agosto de 2015), esto es, uno por casi cada dos kilómetros a lo largo de los aproximadamente mil doscientos de la línea divisoria internacional entre México y Guatemala-Belice. La nota se acompañaba de una foto de un posible poro en el que se observa a dos mujeres indígenas de Guatemala que van conversando en una escena cotidiana de habitantes del lugar o próximas al mismo. Hacer una afirmación de esta naturaleza sin distinguir

las características de esos “puntos de cruce” puede estar confundiendo la interacción histórica de habitantes de uno y otro lado de determinados tramos fronterizos, pero, también, puede ser indicio del desconocimiento sobre tramos en los que dicha interacción es prácticamente inexistente debido al tipo de relieve o de vegetación. Evidentemente hay cruces de migrantes que van a otros territorios y que, por diversas razones, lo hacen sin documentación migratoria.

En un esquema estatal de delimitación territorial, determinados “puntos” de la frontera se constituyeron en puertos fronterizos autorizados para el ingreso y salida de personas del territorio nación. En dichos puertos autorizados al menos debe haber un puesto de control y de verificación migratorios. En México, a esos puertos fronterizos se les denominan “cruces formales” cuando tienen una contraparte en el otro país. En 2018, se reconocen diez cruces de este tipo en la llamada frontera sur de México (ver Mapa A). En contraste, se llaman “cruces informales” a aquellos lugares en los que se identifica que, de uno y otro lado de la demarcación oficial del límite fronterizo, hay indicios de un sendero o camino por el que se transita a pie o en vehículos. Desde el punto de vista del estado, en un régimen migratorio restrictivo, todo lo que cruce por esos puntos informales (mercancías y personas) es irregular o tiene dicho estatus. La nota periodística ya señalada se inscribe en esta perspectiva al señalar que por los 704 cruces informales “se cuele a nuestro País alrededor del 95% del flujo de migrantes en tránsito irregular” (Baranda, 24 de agosto de 2015). Tal afirmación no sólo resulta exagerada, sino que, como ya se señaló, puede estar tergiversando la dinámica local transfronteriza. Como se verá más adelante, la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), sección México-Guatemala, ha identificado un incremento de casi 200% en el número de cruces vehiculares informales en casi una década, en la demarcación entre los dos países, pero estos no llegan a 60. La movilidad peatonal, por otro lado, tendría que ser documentada con estudios específicos para matizar la que corresponda a una dinámica local transfronteriza, de lazos históricos de interacción poblacional (ver fotos anexas).

Si bien se han hecho estimaciones para aproximarse al número de entradas a México desde Centroamérica por la llamada frontera sur, su magnitud se desconoce. En el caso de las migraciones sin documentación migratoria, por ejemplo, se ha recurrido a datos sobre deportaciones para tener una idea al respecto. En cuanto a la movilidad de personas con documentos, las estadísticas de registros de entradas del INM pueden dar una idea de la complejidad y la intensidad, pero también de un régimen que, como diría Juan Carlos Velasco, regula esta movilidad de personas, “determinando quién y con qué documentación puede entrar y salir por

las fronteras que delimitan su territorio” (VELASCO, 2016, p. 83). El notorio volumen de entradas documentadas a México por los puertos fronterizos terrestres⁸⁹ puede ser interpretado como una escena de lo que De Genova (2013) denomina espectáculos de la frontera, mediante la cual se hace evidente la gestión de flujos del gobierno mexicano. Al respecto, se puede destacar el incremento en la expedición de las tarjetas de residentes regionales, que fue una estrategia impulsada en los últimos años para el ordenamiento y control de flujos de personas provenientes de Guatemala y, en menor medida, de Belice.

En este capítulo, en primer lugar, destacamos algunas de las características de la llamada frontera sur de México, enfatizamos en el notorio volumen de entradas con documento migratorios e identificamos el incremento en la expedición de documentos para habitantes que interactúan en la región fronteriza. Las estadísticas vinculadas a documentos migratorios, sin duda, pueden contribuir a una aproximación a la complejidad de la movilidad, pero con éstas se pueden hacer otras lecturas. Destacamos, en especial cómo se revela un incremento en la expedición de documentos de visitantes regionales, como producto del ordenamiento de flujos migratorios, lo que visibilizó una interacción histórica en la región fronteriza.

La frontera México-Guatemala-Belice

México comparte frontera territorial con Guatemala y Belice. Se ha vuelto común llamar a esta delimitación “frontera sur” de México, aunque geográficamente no está ubicada en el sur ni se trata de una región homogénea. Al respecto, Jan de Vos señalaba que esa identificación era una de las dos reducciones que había que evitar; la segunda era la de caracterizarla como una frontera-límite (DE VOS, 2005, p. 15). Lo fronterizo no sólo alude a una línea o franja territorial divisoria precisamente delimitada (*border* o frontera-límite), también, a un territorio o a una región en expansión (*frontier* o frontera-frente) (DE VOS, 2002, p. 50).

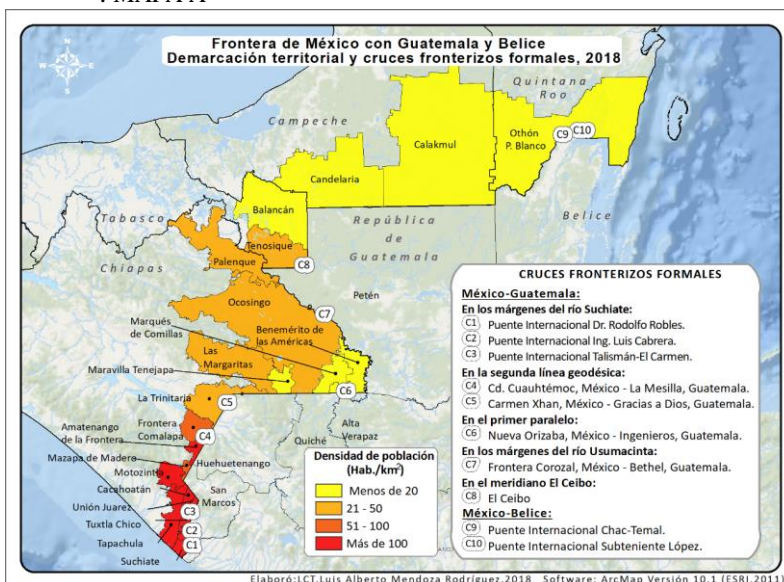
Como frontera-límite, se puede hacer alusión a la delimitación territorial y, por lo tanto, a una definición estrecha de frontera que sólo debe servir como referente de ubicación geográfica. En el sentido amplio de esa definición, la llamada “frontera sur” de México puede considerarse como la región constituida por cuatro entidades o estados mexicanos (Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco) que limitan

⁸⁹ Los puertos fronterizos incluyen a las oficinas del INM de los cruces formales, así como aquellas que no tienen contraparte en Belice o en Guatemala. Ejemplo de estas últimas son la oficina de La Unión (en el municipio Othón P. Blanco de Quintana Roo) y la oficina de Unión Juárez en el municipio del mismo nombre en Chiapas.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

geográficamente con Guatemala y Belice, dibujando una Línea Divisoria Internacional de 1,156.4 km de longitud. Según la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), 959.7 km de esa línea forman el límite con Guatemala y 196.7 km con Belice (sin incluir 88.9 km de una línea imaginaria sobre la Bahía de Chetumal y 2.4 km del Canal Boca Bacalar Chico que también demarcan el límite entre México y Belice). Los tramos terrestres constituyen aproximadamente la mitad (586.7 km) de la llamada Línea Divisoria Internacional, mientras que el resto (569.7 km) es la suma de tramos fluviales: río Suchiate (81.2 km), río Usumacinta (305.5 km) y Arroyo Azul-río Hondo (183 km)⁹⁰. En un sentido territorial más acotado, se puede aludir a la “frontera sur” como la franja fronteriza constituida por 23 municipios de los cuatro estados mencionados (18 municipios de Chiapas, dos de Campeche, dos de Tabasco y uno de Quintana Roo) (ver Mapa A).

. MAPA A



⁹⁰ Dependiendo de la fuente hay ligeras diferencias respecto a la extensión de esta frontera. La misma CILA ha hecho precisiones, por lo que es importante citar la fecha de consulta. Para el caso de Belice, ver “Cruces Formales México – Belice”. Disponible en: <<https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cruces-formales-mexico-belice>>. Acceso en: 26 ene. 2018). Para el caso de la frontera con Guatemala, ver “Brecha fronteriza internacional entre México y Guatemala”. Disponible en: <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63786/guatactbrecha.pdf>>. Acceso en: 26 enero 2018. También hay que notar que, en el caso de la frontera con Belice, la misma CILA se refiere sólo al Río Hondo como divisoria internacional, aunque en estricto sentido, en un tramo, el límite lo conforma una parte del Arroyo Azul, el cual desemboca en el Río Hondo.

En perspectiva histórica, según Jan de Vos, la frontera que México tiene en común con Guatemala y Belice “además de ser línea divisoria, es región de encuentro de gente que lleva siglos de cruzarla en los dos sentidos y de distinta manera” (2005:15). Como “frontera-encuentro”, Jan de Vos la define como un “universo móvil y pluridimensional que no se deja trazar en el mapa” (2005, p. 15). Se trata de un espacio multirregional (FÁBREGAS, 1997), o de una región marcada por múltiples fronteras (DE VOS, 2002). No se trata de una región homogénea, sino de una en la que se reconocen varias subregiones. Algunos intentos por caracterizar esta complejidad se han llevado a cabo, aunque aún con limitaciones, en particular cuando los propios autores reconocen que en el análisis de las subregiones es necesario trascender la demarcación territorial impuesta por la línea divisoria internacional

Una de estas caracterizaciones fue elaborada por El Colegio de la Frontera Sur, identificando cinco tramos o subregiones fronterizas con características poblacionales y ambientales propias, cuya especificidad demanda “políticas y estrategias de desarrollo diferenciadas” (LIEDO, 2005, p. 11). Estos cinco tramos o subregiones fronterizas son:

- 1) Soconusco o frontera comercial,
- 2) Altos de Chiapas o frontera indígena;
- 3) Frontera de colonización asistida o promovida (Selva Lacandona en Chiapas y Balancán-Tenosique en Tabasco);
- 4) Frontera de áreas naturales protegidas o en proceso de colonización y
- 5) Frontera con Belice o frontera al Caribe (Hernández, 2005).

Del lado de Guatemala, igualmente, se llevó a cabo una caracterización similar, coordinada por Jacobo Dardón, que permitió conocer las principales características sociales, económicas, ambientales y geográficas, entre otras, de los municipios fronterizos de Guatemala con México, con una perspectiva similar a la usada en el estudio de México, pero por departamento limítrofe, reconociendo las especificidades locales para formular recomendaciones de desarrollo sustentable viables para cada zona fronteriza (DARDÓN, 2002). En términos de movilidad poblacional, sin embargo, aún el conocimiento es parcial, en particular si se indaga por la interacción con Guatemala y Belice, así como por la presencia de personas nacidas en otros países que viven en localidades fronterizas o que transitan por éstas. Como veremos enseguida, esta interacción se produce en especial por dos regiones fronterizas⁹¹.

⁹¹ En un taller llevado a cabo con autoridades y representantes de algunas organizaciones de la sociedad civil de los municipios fronterizos de México con Guatemala y Belice (GÓMEZ et al.,

Las migraciones o las movilidades en la actual frontera-límite

De acuerdo con Jan de Vos, se pueden distinguir cinco episodios en la historia de la frontera México con Guatemala y Belice, “marcados por movimientos de población que afectaron profundamente la geografía humana de la región fronteriza” (DE VOS, 2005, p. 15): 1) de 1528 a 1531: trazo de la primera frontera-límite; 2) de 1824 a 1842: cambio de demarcación territorial: las provincias de Chiapa y Soconusco pasan a México; 3) de 1882 a 1895: ajuste en la demarcación internacional del periodo previo; 4) de 1981 a 1984: la frontera-límite de 1882 se convierte en frontera de seguridad, y 5) la frontera al tránsito hacia Estados Unidos (DE VOS, 2005). En consideración del autor, esos movimientos o “migraciones sólo cobran sentido al ser interpretadas dentro del contexto de alguna frontera-límite” (p. 15), dado que el establecimiento de líneas divisorias ha afectado de distinto modo la vida de personas de la región. Sin hacer un recuento de estas demarcaciones de la frontera-límite, se puede aludir a la última, que Jan de Vos asoció a una época de confluencia de preocupaciones por la seguridad nacional y el tránsito fronterizo.

A fines de la década de 1990, en México, se comenzó a hablar de esta confluencia de distintos procesos migratorios internacionales en el país (ALBA, 2001). Se destacaba la preponderancia de la emigración de los mexicanos, pero también la creciente presencia de la migración de paso hacia el norte del país o hacia los Estados Unidos y, en menor medida, la inmigración. Sin embargo, en Chiapas, en especial en la franja fronteriza con Guatemala, esta confluencia tenía sus propias características (CASTILLO, 2001). En primer lugar, se trataba de una región histórica de destino, tanto de asentamiento como de circularidad de trabajadores de Guatemala, cuya dinámica contribuyó a la conformación de regiones binacionales, como la del Soconusco⁹², Chiapas con el departamento de San Marcos, Guatemala (ORDÓÑEZ, 2005). A esta dinámica se sumaba la migración de paso de personas, en mayor proporción de Centroamérica, que se dirigían a los Estados Unidos, lo que derivó en una preocupación del estado mexicano por el control de la movilidad de extranjeros por la llamada frontera sur, por lo que, de manera notoria en los años mencionados, se emprendieron distintas

2017) y en un diagnóstico para elaborar una línea base de seguimiento al “Proyecto Piloto Municipios Fronterizos de Derechos Humanos” propuesto por la Secretaría de Gobernación de México (TINOCO OJANGUREN et al., 2018), se identificó que en la mayoría de los 23 municipios fronterizos se reconoce la presencia de personas migrantes de Centroamérica, muchas en situación de vulnerabilidad.

⁹² La región está conformada por 15 municipios: Acacoyagua, Acapetahua, Escuintla, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Tuzantán, Villa Comaltitlán, Cacahoatán, Frontera Hidalgo, Metapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico y Unión Juárez. Los siete últimos son municipios estrictamente fronterizos con Guatemala (ver Mapa).

acciones para “regular” u “ordenar” la movilidad internacional en esta región. Y, en tercer lugar, Chiapas fue cobrando notoriedad en los procesos de emigración hacia los Estados Unidos.

Según Manuel Ángel Castillo (2002), la conformación de esta frontera mexicana ha sido un largo proceso de integración interna, pero también de diferenciación con Belice y Guatemala, lo que ha modificado al mismo tiempo el entorno de dicha región y sus relaciones con el exterior. En este “espacio de convergencias, en el que se comparte la historia con los pueblos centroamericanos y caribeños” (FÁBREGAS, 1997, p. 349), algunas regiones han adquirido mayor importancia, debido al volumen e intensidad de intercambios comerciales y de desplazamientos de población, como la región del Soconusco (ROJAS, 2007; ORDÓÑEZ, 2005; 2018). Parte de esta movilidad poblacional es captada por los registros del Instituto Nacional de Migración (INM) y, más recientemente, por otras fuentes, como la Encuesta de Migración en la Frontera Sur (EMIF Sur)⁹³.

Si bien para evidenciar los cambios se requiere el análisis de varios años, nuestro objetivo aquí es ilustrar el peso que tienen ciertas regiones de la llamada frontera sur de México en la movilidad poblacional fronteriza, para lo cual podemos usar las estadísticas del INM para un año (2016) relativas a las “Entradas por entidad federativa y punto de internación, según condición de estancia”⁹⁴. De acuerdo con esta fuente, en el año 2016 se registraron casi 35 millones de entradas a México por tierra, mar y vía aérea, de las cuales 81% corresponden a casos de personas extranjeras que tiene documentos migratorios como visitantes, residentes temporales y residentes permanentes. De esta última proporción, equivalente a casi 28 millones de entradas al país, 55% se registraron en Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. De estos 15 millones y medio de entradas, 17.5% (2,699,139) corresponden a internaciones por los puertos fronterizos terrestres ubicados sobre la línea divisoria internacional que demarca la frontera con Belice y Guatemala. El mayor número de entradas con documentos migratorios se observa en los puertos fronterizos de Chiapas (77%). Le siguen en importancia, las entradas por la frontera con Belice (21%) y, en mucho menor medida, la frontera con Tabasco (El Ceibo) (1%) (ver Cuadro 1). En Campeche no

⁹³ Se trata de una encuesta de flujos laborales que, para el caso, de la frontera sur mexicana se comenzó en el año 2004. Dado este carácter, la encuesta capta información de personas de 15 años y más. Para 2008, dicha encuesta amplió su cobertura a las fronteras de Guatemala con Honduras y El Salvador, razón por la cual cambió su denominación de Encuesta sobre Migración en la Frontera México-Guatemala (EMIF Guamex) a Encuesta sobre Migración en Frontera Sur (EMIF Sur).

⁹⁴ Con base en el “Registro de Entradas”. Boletines Estadísticos, UPM. Disponible en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos>. Acceso en: 02 mayo 2018).

hay puntos formales de cruce terrestre. En Chiapas, el mayor volumen de entradas se produce en la región del Soconusco, donde se registra 75% del total de las entradas terrestres de la frontera y 97% de las entradas a Chiapas. Con notoria diferencia, le sigue la región Sierra Mariscal,⁹⁵ con un puerto fronterizo, donde se registra 2% de las entradas por la frontera sur y casi 3% de las entradas por Chiapas (ver Cuadro 2)

La frontera México-Belice

Según Higuera Bonfil (1994), la colonización moderna de la frontera México - Belice inició durante las últimas décadas del siglo XIX y continuó a principios del XX. Las relaciones que se fueron estableciendo por la explotación de los recursos forestales, poco a poco fueron configurando una región fronteriza que, aunque no tiene la intensidad de la región del Soconusco, en Chiapas, sí constituye un espacio con prácticas culturales y organizaciones sociales propias (HIGUERA, 1994). Desde las décadas de 1960 y 1970 se registra, igualmente, movilidad transfronteriza de trabajadores que se ocupan en el cultivo y el corte de caña de azúcar en los ingenios azucareros ubicados cerca del río Hondo, tanto en el estado de Quintana Roo, como en Belice (ARMIJO, 2011; GARCÍA, 2013).

Quintana Roo es el único estado mexicano colindante con Belice. Por su actividad turística, ha experimentado un proceso de crecimiento en las últimas décadas, en especial en la región donde se ubica la ciudad de Cancún, cuyo dinamismo y desarrollo la convierte en un polo de atracción para migrantes provenientes de otros estados de la república, pero también de migrantes de Centroamérica que buscan trabajo en dicha zona. Para darse una idea del dinamismo, al menos en términos de actividad turística, las estadísticas del INM también sirven para ilustrar. Con base en la fuente de entradas a México ya citada, en 2016, el INM registró un poco más de 13 millones de eventos de internación de personas extranjeras por los puertos de migración aéreos, marítimos y terrestres del estado de Quintana Roo: 13,209,265 no residentes y 64,851 residentes en México. En el primer caso, 53% (7,020,413) ingresa por el Aeropuerto Internacional de Cancún, 34% (4,475,712) por el puerto marítimo de Isla Cozumel y 7% (927,380) por el puerto marítimo de Majahual⁹⁶.

⁹⁵ Es una de las 15 regiones en que se divide el estado de Chiapas y está conformada por diez municipios: Bejuical de Ocampo, Bella Vista, Chicomuselo, El Porvenir, La Grandeza, Siltepec, Amatenango de la Frontera, Frontera Comalapa, Mazapa de Madero y Motozintla. Los cuatro últimos son municipios fronterizos con Guatemala. En el municipio de Frontera Comalapa se encuentra el cruce formal de Ciudad Cuauhtémoc cuya contraparte del lado de Guatemala es La Mesilla.

⁹⁶ Cálculos propios no incluidos en el Cuadro 1, pero con base en la misma fuente referida.

Esta intensa movilidad de personas contrasta con la que se produce en los puertos fronterizos terrestres; aunque esta última es significativa si se le compara con puntos similares en otros tramos fronterizos. Alrededor de la ciudad de Chetumal, capital de Quintana Roo, y más próxima a la línea divisoria internacional, se ha ido conformando una región de carácter binacional, que incluye varias localidades del municipio fronterizo de Othón P. Blanco, en Quintana Roo, y el Distrito de Corozal, en Belice, en donde se registra el cruce cotidiano de visitantes transfronterizos y de turistas. Igualmente, con las estadísticas del INM ya citadas se puede ilustrar parte de esta dinámica. En 2016, por los puertos fronterizos terrestres del INM ubicados en la frontera Quintana Roo-Belice⁹⁷ se registraron 576,231 entradas, de las cuales 99% corresponde a casos de personas extranjeras no residentes que ingresaron preponderantemente con visas de visitantes, entre las cuales 83,203 (14.7%) corresponde a entradas de turistas y 483,093 (85.2%) de visitantes residentes regionales (ver Cuadro 1). Este último dato da una idea de la interacción fronteriza, aunque es necesario llevar a cabo estudios particulares sobre las características de esta dinámica.

En términos generales, se conoce poco acerca de la migración desde Belice y la proveniente desde Centroamérica que usa esta región como puerto de entrada a México, bien sea de los flujos de migrantes que buscan trabajo en la construcción y en los servicios formales e informales que demandan las actividades turísticas en las ciudades de Cancún, Cozumel, Playa del Carmen, y en la llamada Riviera Maya, localizadas en dicho estado limítrofe, o bien de flujos migratorios que ahora usan puntos de esta frontera como vías de paso para continuar hacia Estados Unidos.

La frontera México-Guatemala

En la frontera México con Guatemala, la dinámica migratoria parece mucho más compleja que la de la frontera con Belice. En parte esto tiene que ver con su extensión y con las características de cada uno de los tramos que conforman la región fronteriza. Como ya se ha mencionado, en El Colegio de la Frontera Sur se identificaron cuatro subregiones fronterizas, con dinámicas poblacionales específicas (HERNÁNDEZ, 2005) que conforman la frontera de México con Guatemala. En conjunto estas cuatro subregiones dan cuenta de una frontera extensa, que no está preponderantemente definida por el

⁹⁷ En la frontera Belice-México, hay tres puertos fronterizos del lado mexicano donde se puede registrar la entrada con documento migratorio: Subteniente López, Chac-Temal y La Unión. En la enumeración de cruces formales, sólo se cuentan los dos primeros, en donde hay autoridades de uno y otro lado, tanto en Belice como en México. También, hay otros cruces reconocidos de manera local, por los que se atraviesa el río Hondo en cayuco, en una interacción más cotidiana o frecuente (ver fotos 1 y 2).

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

recorrido de un solo río, como en la frontera con Belice, sino por tramos terrestres y fluviales, con distintos tipos de paisaje y caudal de los ríos, así como con usos y destinos del suelo diferenciados, lo que hace que algunas zonas sean deshabitadas o no sean habitables, mientras otras son más densamente pobladas, y que algunas zonas cuenten con poca infraestructura vial y otras no tanto, entre otras características.

Cuadro 1
Estados Unidos Mexicanos. Volumen de entradas terrestres con documento migratorio por la frontera con Guatemala y Belice, según condición de estancia, 2016 *

Condición y motivo de estancia	Entradas a México por Mar, Tierra y Aeropuerto Internacional (AI)	FRONTERA SUR		FRONTERA CON GUATEMALA				FRONTERA CON BELICE	
		Entradas a los cuatro estados de la frontera sur por Mar, Tierra y AI	Entradas a los estados de la frontera sur por tierra**	CHIAPAS		TABASCO		QUINTANA ROO	
				Entradas a Chiapas por tierra	% respecto a entradas a frontera sur por tierra	Entradas a Tabasco por tierra	% respecto a entradas a frontera sur por tierra	Entradas a Quintana Roo por tierra	% respecto a entradas a frontera sur por tierra
Total general	34 560 713	15 792 675	2 759 010	2 143 236	78	39 543	1	576 231	21
Total entradas de personas extranjeras	27 974 370	15 459 882	2 699 139	2 087 856	77	38 532	1	572 751	21
Entradas de personas extranjeras no residentes en México	27 450 594	15 384 650	2 686 006	2 081 423	77	37 413	1	567 170	21
Visitantes turistas	13 410 133	7 237 015	203 275	113 890	56	6 182	3	83 203	41
Visitantes de negocios	1 017 206	43 590	154	15	10	16	10	123	80
Otros visitantes sin permiso de actividad remunerada ^{1/}	3 061 079	177 865	128 284	128 022	100	195	0	67	0
Visitantes de crucero ^{2/}	5 158 329	3 989 268	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Tripulación marítima	2 027 860	1 457 843	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Tripulación aérea	378 343	120 890	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Visitantes regionales ^{3/}	2 299 020	2 299 020	2 299 020	1 785 181	78	30 746	1	483 093	21
Visitante razones humanitarias	5 996	1 423	1 410	1 388	98	18	1	4	0
Visitante con permiso de actividad remunerada	1 048	107	15	9	60	4	27	2	13
Trabajadores fronterizos	53 431	53 431	53 431	52 784	99	237	0	410	1
Diplomáticos	38 149	4 198	417	134	32	15	4	268	64
Entradas de personas extranjeras residentes en México	523 776	75 232	13 133	6 433	49	1 119	9	5 581	42
Temporales ^{4/}	289 026	39 603	6 356	1 937	30	616	10	3 803	60
Permanentes ^{5/}	234 750	35 629	6 777	4 496	66	503	7	1 778	26
Personas nacidas en México	6 586 343	332 793	59 871	55 380	92	1 011	2	3 480	6
Residentes en el país	4 896 056	297 273	59 156	55 287	93	991	2	2 878	5
Residentes en el extranjero ^{6/}	1 359 477	15 062	689	71	10	20	3	598	87
Diplomáticos	13 117	380	26	22	85	-	-	4	15
Tripulación aérea	317 693	20 078	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

* Entradas con documento migratorio registradas por las autoridades migratorias de los Estados Unidos Mexicanos por los llamados cruces formales.

** Campeche no cuenta con cruces terrestres formales de internación.

Fuente: elaboración con base en el "Registro de Entradas", Boletines Estadísticos, UPM (ver http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos)

A pesar de su extensión, determinados tramos de esta frontera tienen mayor movilidad poblacional y comercial; en algunos de estos se han establecido puntos formales de cruce fronterizo. En total en esta extensa frontera hay ocho cruces formales y, según el inventario anual 2016 de la CILA México-Guatemala, 56 cruces vehiculares informales sobre la llamada brecha o Línea Divisoria Terrestre (573 km), que ya estaban identificados desde 2012; 27 cruces más que los registrados en el inventario que llevó a cabo en 2004⁹⁸. Igualmente, hay un número no

⁹⁸ Según "Informe conjunto anual de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala correspondiente al año 2016" e "Informe conjunto anual de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala correspondiente al año 2004".

determinado de cruces peatonales, como ya se ha mencionado, muchos de estos, lugares de interacción local cotidiana.

La mayor intensidad de la movilidad en la frontera México-Guatemala se ha registrado en el tramo fronterizo de la región del Soconusco con el departamento de San Marcos. Se trata de una movilidad histórica. La intensidad en las actividades e intercambios en esta franja fronteriza paulatinamente fueron conformando una región binacional, cuyo centro nodal es la ciudad de Tapachula, la segunda ciudad en tamaño del estado de Chiapas y uno de sus principales centros económicos. Las estadísticas del INM dan una aproximación a esta dinámica, aunque como ya se ha enfatizado ni la magnitud ni la complejidad del movimiento de personas en esta región se agotan con dichos datos (ROJAS, 2007). Sin embargo, sí ilustran parte de este proceso mediante los registros administrativos de quienes se mueven en esa franja con documentación migratoria. De nuevo, haciendo referencia al año 2016, el INM registró 2,070,922 entradas por los puertos fronterizos de la región del Soconusco⁹⁹, de los cuales casi 97% (2,015,949) corresponde a registros de personas extranjeras no residentes que ingresaron con documento migratorio de visitantes. De ese total, 87% (1,740,396) corresponde a entradas de personas con tarjetas de visitantes regionales, 4.4% (89,147) a visas de turistas y 2.5% (50,678) a permisos para trabajadores fronterizos. Aunque en montos bajos, también se registra movimiento de personas extranjeras con residencia temporal y residencia permanente en México, así como de personas nacidas en México que viajan entre los dos países por varias razones (ver Cuadro 2).

Además del Soconusco, en otras regiones de la misma entidad también hay puertos fronterizos, así como los llamados cruces formales e informales, pero también los cruces de interacción cotidiana. Después del Soconusco, la zona con mayor interacción poblacional transfronteriza se ubica en la colindancia entre el departamento de Huehuetenango, en Guatemala, y la llamada región Sierra Mariscal de Chiapas, en México. En esa región se ubica el cruce formal de La Mesilla-Ciudad Cuauhtémoc, pero no es el único punto por el que hay interacción. Ésta también es una región de movilidad histórica, por la que se interna una parte de los trabajadores y las trabajadoras agrícolas que llegan a fincas y ranchos que se ubican en las regiones centrales del estado de Chiapas e, incluso, en la propia región del Soconusco. Una parte de las entradas se lleva a cabo, por ejemplo, por Mazapa de Madero, en donde había un cruce formal, cuyas instalaciones fueron afectadas por el Huracán Stan.

Disponibles en: <<https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/comision-internacional-de-limites-y-aguas-entre-mexico-y-guatemala>>. Acceso em: 16 ene. 2018.

⁹⁹ Ciudad Hidalgo-Suchiate I, Ciudad Hidalgo-Suchiate II y Talismán.

Migrações Fronteiriças Migraciones Fronterizas

Con la misma fuente ya citada del INM, se puede ilustrar parte de la movilidad aludiendo al cruce formal ya mencionado, ubicado en el corredor que conduce tanto a la región de los Altos de Chiapas como a la carretera a la Costa, por el municipio de Frontera Comalapa. Según el INM, en 2016 se registraron en total 57,363 entradas, de las cuales 99.6% (57,315) corresponde a entradas de visitantes extranjeros no residentes. De este último total, 60% (34,156) son entradas de visitantes regionales, 37% (20,892) entradas de turistas y 3.7% (2,097) entradas de trabajadores fronterizos (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Chiapas. Volumen de entradas terrestres con documento migratorio por principales cruces formales en la frontera con Guatemala, según condición de estancia, 2016 *

Condición y motivo de estancia	FRONTERA SUR	FRONTERA DE CHIAPAS CON GUATEMALA							
	Entradas desde Guatemala a los estados de la frontera sur por tierra**	CHIAPAS		REGION SOCONUSCO			REGION SIERRA MARISCAL		
		Entradas a Chiapas por tierra	% respecto a entradas a frontera sur por tierra	Entradas al Soconusco por tierra	% respecto a entradas a frontera sur por tierra	% respecto a entradas a Chiapas por tierra	Entradas a la región Sierra Mariscal por tierra	% respecto a entradas a frontera sur por tierra	% respecto a entradas a Chiapas por tierra
Total general	2 759 010	2 143 236	77,7	2 070 922	75,1	96,6	57 363	2,1	2,7
Total entradas de personas extranjeras	2 699 139	2 087 856	77,4	2 015 949	74,7	96,6	57 315	2,1	2,7
Entradas de personas extranjeras no residentes en México	2 686 006	2 081 423	77,5	2 009 766	74,8	96,6	57 160	2,1	2,7
Visitantes turistas	203 275	113 890	56,0	89 147	43,9	78,3	20 892	10,3	18,3
Visitantes de negocios	154	15	9,7	15	9,7	100,0	-	0,0	0,0
Otros visitantes sin permiso de actividad remunerada ¹	128 284	128 022	99,8	128 017	99,8	100,0	5	0,0	0,0
Visitantes regionales ²	2 299 020	1 785 181	77,6	1 740 396	75,7	97,5	34 156	1,5	1,9
Visitante razones humanitarias	1 410	1 388	98,4	1 375	97,5	99,1	10	0,7	0,7
Visitante con permiso de actividad remunerada	15	9	60,0	9	60,0	100,0	-	0,0	0,0
Trabajadores fronterizos	53 431	52 784	98,8	50 678	94,8	96,0	2 097	3,9	4,0
Diplomáticos	417	134	32,1	129	30,9	96,3	-	0,0	0,0
Entradas de personas extranjeras residentes en México	13 133	6 433	49,0	6 183	47,1	96,1	155	1,2	2,4
Temporales ⁴	6 356	1 937	30,5	1 822	28,7	94,1	86	1,4	4,4
Permanentes ⁵	6 777	4 496	66,3	4 361	64,4	97,0	69	1,0	1,5
Personas nacidas en México	59 871	55 380	92,5	54 973	91,8	99,3	48	0,1	0,1
Residentes en el país	59 156	55 287	93,5	54 923	92,8	99,3	48	0,1	0,1
Residentes en el extranjero ⁶	689	71	10,3	28	4,1	39,4	-	0,0	0,0
Diplomáticos	26	22	84,6	22	84,6	100,0	-	0,0	0,0

* Entradas con documento migratorio registradas por las autoridades migratorias de los Estados Unidos Mexicanos por los llamados cruces formales.

** Campeche no cuenta con cruces terrestres formales de internación.

Fuente: elaboración con base en el "Registro de Entradas", Boletines Estadísticos, UPM (ver http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos)

Como se ha estado señalando, por cada una de estas regiones, igualmente, entran personas que no cuentan con documentación migratoria y que usan los llamados “cruces informales” que podrían ser incontables, como lo menciona la nota periodística ya referida al comenzar este capítulo, si es que se concibe que la interacción histórica

de la población de determinados tramos fronterizos transgrede la frontera-límite, olvidando que la demarcación física con la “brecha” o con boyas sólo es artificial, una imposición con la que se pretende hacer una diferenciación. Sin embargo, como ya se puntualizó sería necesario hacer muchos microestudios para matizar el tipo de interacción poblacional que se produce a lo largo de toda la línea divisoria internacional, en donde podemos encontrar localidades-espejo, en las que incluso sus habitantes sólo saben que un lado es Guatemala y el otro México porque hay unos monumentos blancos en alguna de sus calles, como sucede en las localidades de Niquivil y Chiguaté (ver Foto 4). Algunos de estos puntos y otros que identifica la CILA pueden ser usados con otros propósitos, como la propia comisión señala en sus informes. Con propósitos de cruce internacional rumbo al norte de México o a los Estados Unidos, con la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur se pueden identificar algunos de estos puntos fronterizos que, personas devueltas por autoridades mexicanas y estadounidenses, recuerdan haber cruzado en su trayecto. Con excepciones, muchos de estos puntos son cercanos a los puertos fronterizos del INM o son caminos que les permite acceder a alguna de las rutas de internación a México. Aquí no incluimos un análisis con datos numéricos al respecto en virtud del tipo de fuente a la que se recurrió para ilustrar la importancia y complejidad de la inmigración y de la movilidad circular¹⁰⁰.

La frontera-límite y los controles fronterizos

Cuando Jan de Vos se refiere a los episodios que marcan la historicidad de la frontera México con Guatemala y Belice, no define exactamente el momento en el que se demarca el quinto episodio asociado a la frontera como límite para migrantes que buscan llegar a los Estados Unidos huyendo de situaciones críticas en sus países (DE VOS, 2005). Jan de Vos hace referencia a unas décadas, que se pueden traslapar con el cuarto episodio (principios de la década de 1980) en que el autor claramente alude a una frontera límite asociada a preocupaciones del estado mexicano por la seguridad nacional.

En efecto, en los últimos años, en especial desde la década de 1990, los mayores controles fronterizos en determinados tramos de la frontera de México con Guatemala se han intensificado, con distintos efectos en las interacciones en la vida fronteriza. Uno de estos efectos ha sido la reorientación de una parte significativa de los flujos de migrantes

¹⁰⁰ Para estimaciones globales al respecto se puede consultar a Rodríguez (2017). Para una aproximación a los puntos terrestres de cruce de migrantes sin documentos migratorios se pueden consultar o procesar los datos al respecto con las devoluciones que registra la EMIF Sur. Disponible en: <<https://www.colef.mx/emif/>>.

que no cuentan con documento migratorio y que usaban como corredores de tránsito a las dos regiones de la frontera México-Guatemala descritas más arriba, obligando a nuevas rutas y a buscar nuevos lugares de paso por los departamentos de Huehuetenango y Quiché (Guatemala) hacia la carretera transfronteriza de Chiapas, y por el departamento de Petén (Guatemala) hacia los estados de Tabasco y Campeche, lo que originó el establecimiento de otros cruces fronterizos formales en la década del 2000¹⁰¹, pero también de los llamados cruces informales que identifica la CILA, como ya se mencionó. En ese mismo tenor, de las preocupaciones por la demarcación de la frontera límite, la Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E), también da cuenta del trabajo que el gobierno de México y el de Guatemala, a través de las secciones correspondientes de la CILA, llevan a cabo para que no “haya dudas” sobre la delimitación, por lo que a partir de 1994 se han construido más monumentos de demarcación y se ha mantenido la brecha de 10 metros de ancho. Según la S.R.E., de ese modo se logra que la línea divisoria “sea claramente visible desde tierra y aire, y evitar el cruce involuntario de un país a otro bajo el argumento del desconocimiento de su ubicación física” (SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, 2013, p. 13).

El control migratorio también ha afectado el cruce de residentes fronterizos -ya sea que se movilicen o no con fines laborales- y de trabajadores que no viven tan próximos a la línea divisoria internacional, pero que históricamente se han desplazado a México a trabajar, quienes provienen en mayor medida de Guatemala. El “ordenamiento” de los flujos migratorios, como resultado de este escalamiento del control y contención de migrantes, ha derivado en la mayor exigencia de documentos para el ingreso y permanencia en México, lo que ha tenido varias consecuencias. Desde nuestro punto de vista, ha contribuido a un disciplinamiento que ha incrementado la expedición de documentación migratoria, en especial de visitantes regionales. Por otra parte, ha obligado a migrantes que no cuentan con documentos migratorios a procesos de movilidad/inmovilidad: a usar caminos alternativos que los ha expuesto a distintos riesgos, a recurrir a traficantes para poder movilizarse, a buscar alternativas para obtener documentos de “legal estancia” debido a que la Ley de Migración “facilita” la regularización en determinados casos, pero en otros los restringe (BASOK; ROJAS, 2017) y quedarse inmovilizados si están establecidos en alguna localidad para no exponerse a una deportación. Entonces, el régimen migratorio

¹⁰¹ De acuerdo con la CILA, mediante notas de los gobiernos de Guatemala y México, en 2003, se formalizaron los cuatro cruces fronterizos en el tramo señalado y que corresponden a los que tienen etiqueta C5 a C8 en el Mapa A. La construcción de las instalaciones de los llamados puertos fronterizos se hizo años después.

restrictivo tiene consecuencias ambivalentes en cuanto a la documentación migratoria: por un lado, presiona a que más personas busquen contar con documentación migratoria, pero por otro produce “irregularidad” migratoria. Las estadísticas del INM pueden estar revelando un incremento en la expedición de documentos para determinadas condiciones de estancia más que una mayor afluencia de visitantes. Este puede ser el caso de entradas de visitantes regionales.

Entre la frontera-límite y la frontera-encuentro: la interacción fronteriza con datos de visitantes regionales

La delimitación de la frontera como demarcación de estados nacionales constituye una ruptura, una división de un territorio unido. Sin embargo, como ha sido recalcado por muchos autores, las fronteras no sólo constituyen ámbitos de rupturas también de continuidades; son regiones que se extienden y que adquieren dimensiones transfronterizas e identidades propias, que las distinguen de los territorios que separan (CASTILLO, 2002, p. 31). En este contexto de restricciones se producen interacciones y experiencias de vida que a pesar de las limitaciones mantienen los lazos transfronterizos que vinculan o conectan la frontera en el sentido de frontera-encuentro (DE VOS, 2002; 2005), de frontera de continuidad (CASTILLO, 2002) o de frontera unión (MEZZADRA; NEILSON, 2012). Hay múltiples expresiones de esta interacción. Paradójicamente, las estadísticas de entradas, que pueden ser el resultado del control migratorio, permiten una aproximación a la interacción en la frontera.

Quienes hemos trabajado sobre la movilidad laboral desde Guatemala a México, hemos destacado el papel de la interacción cotidiana que, en particular tienen las personas que residen en localidades próximas a la línea divisoria entre los dos países (ver, por ejemplo, ÁNGELES; ROJAS, 2000; ROJAS, 2011). Hasta la década de 2000 el cruce era relativamente sencillo, se hacía con un pase local emitido en la oficina de migración en Guatemala. A principios de la década de 2000, en México se comenzó a expedir la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL) para este tipo de movilidad. En 2008, la portación de dicho documento se volvió obligatoria, por lo que se incrementó tanto el número de documentos expedidos como el de entradas de visitantes regionales¹⁰².

¹⁰² Con la Ley de Migración, la Forma Migratoria de Visitante Local amplió su cobertura de los municipios estrictamente fronterizos a todos los municipios de Guatemala y Belice. Actualmente, el documento se denomina Tarjeta de Visitante Regional y se expide por cinco años.

Migrações Fronteiriças Migraciones Fronterizas

Cuadro 3

Expedición de documentos para Visitantes Regionales,¹ por país de residencia, entidad federativa y punto de expedición, 2008-2016

País de residencia/ punto de expedición	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total general	10 644	136 059	92 461	74 105	67 635	45 158	112 038	114 217	89 816
Total Guatemala	7 067	131 386	84 309	63 964	61 170	41 024	103 661	111 547	87 269
Chiapas	7 067	123 322	79 267	60 896	58 019	36 537	77 968	105 069	83 533
Carmen Xhan	n.a.	6 942	12 057	5 826	5 730	3 239	3 377	7 078	5 208
Ciudad Cuauhtémoc	-	23 819	14 912	12 767	12 545	8 029	14 445	19 496	16 817
Ciudad Hidalgo	1 499	21 831	13 693	11 778	10 450	9 060	27 663	34 529	26 806
Talismán	5 567	64 798	38 075	30 083	28 297	15 450	27 392	40 086	33 492
Unión Juárez	1	5 932	530	442	997	759	5 091	3 880	1 210
Puntos Itinerantes²	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	16 968	n.a.	n.a.
Consulado de México en Quetzaltenango	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6 475	n.a.	n.a.
Embajada de México en Guatemala	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10 493	n.a.	n.a.
Tabasco	-	8 064	5 042	3 068	3 151	4 487	8 725	6 478	3 736
El Ceibo	n.a.	8 064	5 042	3 068	3 151	4 487	8 725	6 478	3 736
Total Belice	3 577	4 673	8 152	10 141	6 465	4 134	8 377	2 670	2 547
Quintana Roo	3 577	4 673	8 152	10 141	6 465	4 134	8 377	2 670	2 547
Chetumal, Subteniente López	3 577	4 673	8 152	10 141	6 465	4 134	8 377	2 670	2 547

(-) Significa cero. n.a. No aplica

¹ De enero a marzo de 2008, la información hace referencia a la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL), expedida a guatemaltecos residentes en los departamentos de Quetzaltenango, San Marcos y Huehuetenango y para beliceños; de abril de 2008 hasta octubre de 2012 la información incluye a los guatemaltecos y beliceños documentados con la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL), en los términos del artículo 42, Fracción IX de la Ley General de Población. A partir de noviembre, incluye a los nacionales de Guatemala y Belice documentados con la Tarjeta de Visitante Regional, en los términos del artículo 52, Fracción III de la Ley de Migración; de los artículos 132 y 136 de su Reglamento y de los artículos 72, 73 y 74 de los *Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios*.

² La información incluye expediciones de Tarjetas de Visitante Regional en módulos itinerantes ubicados en el Consulado de México en Quetzaltenango y en la Embajada de México en Guatemala, en el marco del programa Frontera Sur, a partir del 4 de agosto al 31 de octubre de 2014 (ver Boletín No. 35/14: <https://www.gob.mx/inm/prensa/facilita-inm-expedicion-de-tvr-para-ciudadanos-de-guatemala?idiom=es>).

Fuente: Tomado de Series históricas, Estadística, Unidad de Política Migratoria (http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas)

Como se pudo apreciar en el cuadro 1, el mayor número de entradas de visitantes regionales se registra en el estado de Chiapas. En 2016, veíamos que de los 2,299,020 entradas de este tipo, 78% se registran en Chiapas, 21% en Quintana Roo y 1% en Tabasco. Ese mayor porcentaje de Chiapas es histórico, debido a la interacción en particular en localidades de la región del Soconusco. Por las características más arriba mencionadas, básicamente la mayor intensidad puede ser captada después de 2008. En este último año, el número de FMVL en Chiapas era de alrededor de 7 mil; sin embargo, con la aplicación de las medidas relacionadas con el “ordenamiento” fronterizo, su número aumentó notoriamente para 2009. Desde esa fecha, el número de documentos se ha mantenido alto, destacando el volumen de 2014 y 2015 que, como lo señala la fuente del cuadro 3, fue resultado de la ejecución de Programa Integral Frontera Sur, mediante el cual se promovió la expedición de documentos para visitantes, tanto regionales como de trabajadores fronterizos. Un incentivo para la expedición de los primeros sin duda es la gratuidad y la vigencia. Uno de los problemas que, sin embargo,

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

enfrentan sus portadores/as es que se trata de un documento que no tiene permiso para trabajar, aunque lo usan con este fin, lo que les hace vulnerables a multas, sanciones, deportación, decomiso de los productos que venden, entre otros riesgos. Una lectura adicional que se puede hacer es que la mayor documentación de visitantes regionales constituye una estrategia para poder seguir llegando a México a trabajar. Este tipo de movilidad, como otros de proximidad cotidiana en muchos tramos fronterizos, contribuye a tejer la frontera que se erige como límite en un espacio de encuentro.

FOTO 1

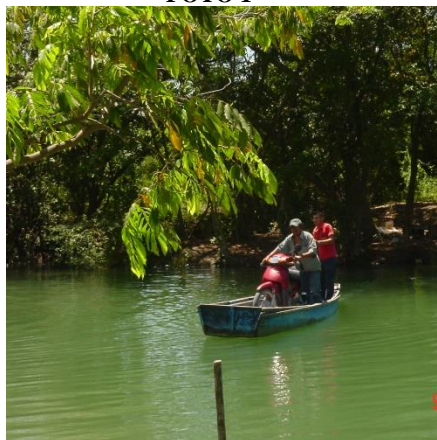


FOTO 2



FOTO 3



Cruce cotidiano en Tziscaco, Chiapas. Frontera Guatemala-México (Martha Rojas, 2009)

FOTO 4



Cruce cotidiano en el Vértice Niquivil, Chiapas-Chiguaté, San Marcos. Frontera Guatemala-México (Hugo Ángeles, 2006)

Conclusiones

Con las estadísticas de entradas a México que registra el INM, se puede tener una aproximación a la complejidad de la dinámica de la movilidad en la llamada frontera sur, que puede ser concebida como frontera límite, pero que, sin embargo, es una región en la que se producen distintos tipos de interacción y encuentros. La movilidad no sólo se lleva a cabo por los llamados puertos fronterizos, aunque su registro puede contribuir a conocer la importancia de determinados flujos. Algunos de estos puertos se han construido en zonas en las que ya había presencia histórica. Otros se han abierto debido a la afluencia reciente por nuevas rutas de migración. En muchos otros lugares, la interacción de la población local es cotidiana. Según las estadísticas del INM, la región del Soconusco es la de mayor intensidad y volumen. Entre los flujos destaca el de personas visitantes regionales que se hacen visibles con las estadísticas. El régimen migratorio restrictivo que ha primado en las últimas décadas en México ha presionado un incremento en la documentación migratoria, pero también ha aumentado la “irregularidad” migratoria y ha tenido efectos negativos en las condiciones de vida y de trabajo (ver, por ejemplo, ROJAS; DE VARGAS, 2014).

Para finalizar, no puedo dejar de mencionar que uno de los dilemas con este tipo de análisis es que las estadísticas efectivamente nos ayudan a conocer mejor la dinámica de la movilidad; sin embargo, la gestión de la frontera, “ordenando” trámites, estableciendo requisitos, restringiendo la regularización, rechazando solicitudes, entre otros, no dejan de ser cuestionables por las implicaciones negativas en cuanto a justicia y protección de derechos. La revisión de estas estadísticas nos ayuda a revelar flujos de población, pero también contribuye con otras lecturas, que requieren otros análisis, para poder discernir, por ejemplo, que no todo el volumen corresponde a una mayor afluencia de visitantes regionales, sino también a un proceso de documentación de quienes tradicionalmente ha llegado a la región en esa modalidad de movilidad.

Referencias

- ALBA, F. **Las migraciones internacionales**. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2001.
- ÁNGELES CRUZ, H.; ROJAS WIESNER, M. L. La migración femenina internacional en la frontera sur de México. **Papeles de Población**, Año 6, n. 23, p. 127-151, 2000.
- ARMIJO CANTO, N. Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad. En: _____ (Ed.). **Migración y seguridad: nuevo desafío en México**. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., 2011.
- BARANDA, A. Alertan sobre porosidad en la frontera sur. **Reforma**, 24 ago. 2015. Disponible en:

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

<<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=624101&md5=272806ea8e06622f508c4e62022d4149&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>>.

Acceso en: 03 mayo 2018.

BASOK, T.; ROJAS WIESNER, M. L. Precarious legality: regularizing Central American migrants in Mexico. **Ethnic and Racial Studies**, v. 41, n. 7, p. 1274-1293, 2017.

BRACHET, J. Manufacturing smugglers: from irregular to clandestine mobility in the Sahara. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 676, n. 1, p. 16-35. 2018. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0002176217744529>>. Acceso en: 10 abr. 2018.

CASTILLO, M. Á. Región y frontera: la frontera sur de México. Elementos conceptuales para la definición de región fronteriza. En: KAUFFER, E. (Ed.). **Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México**. México: El Colegio de la Frontera Sur, 2002.

_____. Los flujos migratorios en la Frontera Sur de México. **Amérique Latine – Histoire & Memoire**, 2, 2001. Disponible en: <<http://alhim.revues.org/index603.html>>. Acceso en: 18 ene. 2018.

DARDÓN, J. J. (Coord.). **La frontera de Guatemala con México: aportes para su caracterización**. Quetzaltenango, Guatemala: FLACSO, 2002.

DE GENOVA, N. Spectacles of migrant ‘illegality’: the scene of exclusion, the obscene of inclusion. **Ethnic and Racial Studies**, v. 36, n. 7, p. 1180-1198, 2013.

DE VOS, J. La formación de la frontera entre México y Centroamérica. En: HERNÁNDEZ DAUMÁS, S. (Coord.). **Frontera sur de México: cinco formas de interacción entre sociedad y ambiente**. México: El Colegio de la Frontera Sur, 2005.

_____. La frontera sur y sus fronteras: una visión histórica. En: KAUFFER MICHEL, E. F. (Ed.). **Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México**. México: El Colegio de la Frontera Sur, 2002.

FÁBREGAS PUIG, A. Vivir la frontera sur de México. En: BOVIN, P. (Coord.). **Las fronteras del istmo, fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997.

GARCÍA ORTEGA, M. Migraciones laborales, derechos humanos y cooperación internacional. Cortadores de caña centroamericanos en la frontera México-Belice. **Trace**, n. 63, p. 7-23, 2013.

GÓMEZ, B. et al. **Memoria del 1er Encuentro sobre Derechos Humanos y Vulnerabilidad Social en la Frontera Sur de México**. México: El Colegio de la Frontera Sur, 2017.

GONZÁLEZ CÁMARA, N. De indeseables a ilegales: una aproximación a la irregularidad migratoria. **Revista ARBOR – Ciencia, Pensamiento y Cultura**, v. 186, n. 744, p. 671-687, 2010. Disponible en: <<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1217/1222>>.

HERNÁNDEZ DAUMÁS, S. (Coord.). **Frontera sur de México: cinco formas de interacción entre sociedad y ambiente**. México: El Colegio de la Frontera Sur, 2005.

HIGUERA BONFIL, A. Migración nacional e internacional hacia la frontera México-Belice. En: COLOQUIO DE LA SOCIEDAD NACIONAL DE ESTUDIOS REGIONALES “LOS EXTRANJEROS EN LAS REGIONES”, 8., 1994, Oaxaca. **Anais...**

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- LIEDO FERNÁNDEZ, J. P. Introducción. En: HERNÁNDEZ DAUMÁS, S. (Coord.). **Frontera sur de México: cinco formas de interacción entre sociedad y ambiente**. México: El Colegio de la Frontera Sur, 2005.
- MEZZADRA, S.; NEILSON, B. **Border as method, or, the multiplication of labor**. Durham: Duke University Press, 2013.
- _____. Between inclusion and exclusion: on the topology of global space and borders. **Theory, Culture & Society**, v. 29, n. 4/5, p. 58-75, 2012.
- _____; NEILSON, B. Borderscapes of differential inclusion: subjectivity and struggles on the threshold of justices excess. En: BALIBAR, É.; MEZZADRA, S.; SAMADDAR, R. (Ed.). **The borders of justice**. Philadelphia: Temple University, 2011. Traducido al español como MEZZADRA, S.; NEILSON Brett. Fronteras de inclusión diferencial: subjetividad y luchas en el umbral de los excesos de justicia. **Papeles del CEIC**, v. 2, n. 113, p. 1-30, 2014.
- ORDÓÑEZ, C. E. Repensar la frontera. México-Guatemala ante el TLCAN. **Ecofronteras**, v. 22, n. 64, p. 33-34, 2018.
- _____. Regiones y tendencias de integración económica fronteriza entre Chiapas y Guatemala. En: BOVIN, P. (Coord.). **Las fronteras del istmo: fronteras y sociedad entre el sur de México y América Central**. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 2005.
- RODRÍGUEZ CHÁVEZ, E. Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias. **CANAMID Policy Brief Series**, 2016.
- ROJAS WIESNER, M. L.; VARGAS, M. Strategic invisibility as everyday politics for a life with dignity: Guatemalan women migrants experiences of insecurity at mexicos southern border. En: TRUONG, T.-D. et al. (Ed.). **Migration, gender and social justice: perspectives on human insecurity**. Berlin: Springer, 2014.
- _____; ÁNGELES CRUZ, H. Migración femenina y derechos: la situación de las migrantes guatemaltecas en México. En: MARTÍNEZ PIZARRO, J. (Ed.). **Colección de ensayos sobre población y derechos humanos en América Latina**. Rio de Janeiro, RJ: ALAP, 2011.
- _____. Mujeres y migración en la frontera sur de México. **Amérique Latine – Histoire & Memoire**, n. 14, p. 147-167, 2007.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. **Diagnóstico general de la frontera entre México y Guatemala**. México, 2013. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_orgint/eventos/docs/fronterasur_ponencia.pdf>.
- TINOCO OJANGUREN, R. et al. **Informe de la Línea base del proyecto “Municipios fronterizos de derechos humanos” en el marco del Fondo Conjunto México-Alemania**. México: El Colegio de la Frontera Sur, 2018 (Documento Inédito).
- VELASCO, J. C. **El azar de las fronteras: políticas migratorias, ciudadanía y justicia**. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

**MUJERES CENTROAMERICANAS
EN TRÁNSITO IRREGULAR POR MÉXICO:
DINÁMICAS Y EXPERIENCIAS DE VIDA**

Ma. Eugenia de la O
Manuela Camus

El constante flujo migratorio hacia Estados Unidos ha ido conformando un importante corredor entre Centroamérica y México, en el que miles de hombres y mujeres transitan en su intento por lograr una mejor calidad de vida. Se trata de una compleja realidad que implica asentamientos intermedios con diferentes temporalidades, movimientos de ida y vuelta entre fronteras, la búsqueda de estrategias que permitan continuar con el camino de manera segura y librar las barreras impuestas por los Estados Nacionales.

El proceso migratorio que asumen varones y mujeres se vive de manera diferenciada, por lo que un enfoque de género es clave para entender a la migración y dar visibilidad a las mujeres en dicho proceso (BASOK, 2015). Especialmente el incremento de la violencia en las fronteras sur y norte de México ha incidido en la definición de las rutas migratorias, es frecuente que las mujeres prefieran viajar por caminos secundarios, como el denominado Corredor Occidental que atraviesa la ciudad de Guadalajara¹⁰³, una de las principales urbes de México, al considerarlo más seguro y con menos posibilidades de ser víctimas de agresiones (ESCALONA; GUTIÉRREZ; ROCHA, 2010; INCIDE, 2014). Este corredor inicia en Irapuato (Guanajuato) para seguir por Jalisco, Nayarit, Sinaloa hasta Nogales en Sonora o Mexicali o Tijuana en Baja California. Guadalajara en Jalisco se localiza prácticamente en la mitad del trayecto migratorio hacia el norte por la ruta del ferrocarril del Pacífico (ver Mapa 1).

En el presente documento se muestra las características, dinámicas y experiencias de las mujeres migrantes centroamericanas en su paso por México, enfatizando las dramáticas condiciones de su desplazamiento desde sus países de origen hasta la ciudad de Guadalajara. Las observaciones, entrevistas y bases de datos estadísticos provienen del

¹⁰³ La ciudad de Guadalajara está localizada al centro occidente de México y es la segunda urbe más grande del país con más de cuatro millones de habitantes y un importante desarrollo económico.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Centro de Atención al Migrante FM4 Paso Libre¹⁰⁴ y de la red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM). En este escrito se aborda en primer lugar algunas de las concepciones sobre la migración femenina centroamericana y su paso por México. En segundo lugar, se presenta las principales características sociodemográficas de la población de centroamericanas en su paso por la ciudad de Guadalajara, para en tercer lugar, dar voz a un conjunto de mujeres entrevistadas durante 2017 en las instalaciones de FM4, cuyo peregrinaje muestra la cadena de desventajas que han ido acumulando a lo largo de sus vidas y durante el trayecto.

Mapa 1.
Rutas de la migración centroamericana por México.
El corredor de Occidente



Es necesario aclarar que históricamente la migración en tránsito por México ha sido masculina y mayormente centroamericana, según datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México

¹⁰⁴ FM4 Paso Libre (Dignidad y Justicia en el camino A.C.) es una organización sin fines de lucro que actúa bajo un proyecto de intervención integral en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Esta organización cuenta con un equipo interdisciplinario de activistas, académicos, estudiantes y religiosos que dan apoyo a personas transmigrantes mediante un albergue que proporciona comida, descanso, atención médica, psicosocial y asesoría jurídica. También FM4 Paso es parte de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) que registra a las personas migrantes en los albergues de todo el país. Este registro en Guadalajara inició en 2010 y cuenta con información de la dinámica migratoria de quienes pasan por el albergue. Gran parte de la información para este capítulo proviene de la generada para el informe *Sin lugar en el mundo. Desplazamiento forzado de mujeres por Guadalajara, 2017*.

(EMIF Sur) 2004-2015, en los últimos cinco años el total de eventos de deportación de dicho grupo se incrementó un 116%, al pasar de 61 mil eventos en 2010 a 132 mil en 2015. Guatemala fue el país con el mayor número de deportaciones (59 mil) seguido de Honduras (46 mil) y El Salvador (26 mil). En este conjunto de eventos ocho de cada diez eran de migrantes centroamericanos varones, y siete de cada diez, tenían como destino final Estados Unidos. Asimismo, en la EMIF Sur de 2012-2015, se reconoció el incremento de deportaciones femeninas desde México hacia Guatemala, Honduras y El Salvador. De igual forma, la presencia centroamericana es perceptible en Casas de Migrantes y en Albergues, que recientemente reportan una mayor presencia de mujeres y de grupos de familias centroamericanas en su paso por México.

En tanto el U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) de 2016, registró la disminución de entradas de mexicanos sin documentación a Estados Unidos, lo que contrasta con el incremento de las entradas de centroamericanos. No obstante, los ciudadanos mexicanos concentraron el mayor número de deportaciones (62.4%), seguido de los ciudadanos guatemaltecos (14.1%), hondureños (9.2%) y de El Salvador (8.5%). Cabe señalar que debido a que la migración en tránsito es un evento que se lleva a cabo en la clandestinidad, su captación estadística resulta compleja, como afirma Varela (2016:2): “No podemos afirmar cuántos migrantes intentan el éxodo, cuántos lo logran, cuántos desaparecen en el intento”.

Este movimiento de población está generando una “crisis de protección” para las mujeres y sus familias, quienes afrontan el escalamiento de la violencia en sus países, ya fuera por el crimen organizado o por problemas políticos, que se reflejaron en una intensa violencia de género, altos índices de feminicidios y una mayor vulnerabilidad para los menores y sus familias, lo que propicia que éstas “ahora migren junto a sus hijos e hijas” (DÍAZ PRIETO, 2017, p. 13).

Las mujeres centroamericanas se han visto forzadas a huir sin recursos, casi sin redes de apoyo ni experiencia migratoria o algún conocimiento sobre el camino que recorrerán. Huyen de la precarización, de un contexto político asfixiante producto de una situación histórica de desigualdad, violencia y represión, lo que ha provocado profundas heridas en el cuerpo social y la emigración de su población.

Las mujeres en su paso por México deberán enfrentar un estado de excepción que ha permitido la conformación de una economía de la ilegalidad, asociada al comercio de personas vulnerables, expuestas a la extorsión, al “bureo”, el secuestro, la trata sexual y el esclavismo laboral (CAMUS; EGUÍA, 2018). Para Médicos Sin Fronteras, se trata de un “patrón de desplazamiento violento, de persecución, violencia sexual y

repatriación forzada muy similar al que se puede encontrar en los conflictos armados más agudos del mundo” (2017, p. 4).

Género, migración centroamericana y su paso por México

En la década de los 80 del siglo pasado se señaló la importancia de la mujer en los procesos migratorios de América Latina. Posteriormente se abordó al género como un principio estructurador de los movimientos migratorios, que permitió entender como hombres y mujeres experimentaban y construían de forma diferente los procesos de movilidad, y ya no únicamente por razones familiares o de acompañamiento a los varones. Al respecto Aikin Araluce (2017, p. 78) afirma que la mujer “presenta una experiencia migratoria distinta a la del hombre, a menudo traza sus propios objetivos migratorios y vive una construcción discriminatoria singular en el contexto migratorio”.

Las estructuras desiguales de poder y de género permiten que al alejarse las mujeres de su ámbito doméstico, éstas se tornen vulnerables porque rompieron con los esquemas sociales de protección/control de los varones y de la jerarquía familiar. Las mujeres migrantes transgreden el mandato del cuidado de sus familias, lo que pesa sobre ellas como un castigo disciplinándolas y exponiéndolas. Este castigo puede ser anónimo o cualquier varón puede imputarse el papel de encarnar la autoridad cuestionada: “...los hombres son acosadores potenciales [ya sea como]... compañeros de viaje, el personal del tren, las autoridades, los asaltantes, los secuestradores, los polleros” (CASTRO SOTO, 2010, p. 125).

Si bien las mujeres migran por múltiples y traslapados motivos, también se debe al solo hecho de ser mujeres en un contexto criminal de violencia machista y patriarcal. Las violencias pueden ser de carácter físico, emocional, sexual, material o simbólico, o presentarse juntas, pero serán un referente constante en su tránsito-éxodo-fuga hacia una supuesta vida más digna (VARELA, 2016; WILLERS, 2016).

Por ejemplo, la mujer migrante se distingue del varón por la forma cuidadosa en que toma la decisión de migrar y por su comportamiento durante el viaje, en el que tomará medidas protectoras (AIKIN ARALUCE, 2017, p. 93). Éstas pueden decidir viajar en autobús en los tramos más peligrosos o hacer uso de hoteles en ciertos puntos, pero deberán protegerse especialmente por ser mujer y poseer un cuerpo femenino asociado con la sexualidad. “La especificidad del cuerpo de mujer como terreno de riesgo expone a la migrante a una situación constante de acoso, agresiones, violaciones y, al mismo tiempo, el cuerpo femenino representa un recurso potencial para la sobrevivencia y para el cumplimiento de su proyecto de vida” (CASTRO SOTO, 2010, p. 39).

La violación como apropiación del cuerpo de la mujer ha sido un hecho documentado entre las migrantes durante su tránsito por México, lo que se agrava en el caso de la población transexual (DÍAZ PRIETO; KUHNER, 2016, p. 86). Igualmente, no es extraño que durante el viaje en el tren muchas mujeres escojan a un hombre como pareja coyuntural, en busca de protección a cambio de sus servicios sexuales o domésticos. Con frecuencia, numerosas mujeres se incorporan temporalmente en segmentos del mercado del trabajo estigmatizados y en condiciones de extrema explotación como suele ser el trabajo doméstico, los talleres y las maquiladoras o el comercio sexual. En suma, la violencia que viven las mujeres migrantes antes y durante el desplazamiento está alterando su sentido de género, comunidad, trabajo, amistad y familia.

Dinámica de la migración femenina centroamericana por México

La organización FM4 Paso Libre¹⁰⁵ ha logrado identificar y registrar el flujo de migrantes atendidos en su albergue, el que observó un incremento en los últimos seis años al pasar de 804 personas atendidas en 2010 a 6 223 en 2016. El crecimiento de esta población migrante tuvo variaciones importantes, sobre todo en 2015, cuando el flujo disminuyó debido a la entrada en vigor del Programa Frontera Sur, que intensificó las detenciones, el aseguramiento y la repatriación de migrantes centroamericanos en tránsito por México.

La mayoría de los migrantes registrados de 2010 a 2017 provenían principalmente de Centroamérica, más específicamente de Honduras, Guatemala y El Salvador en orden de importancia. En el albergue hay presencia de mujeres de estas nacionalidades, aunque las originarias de Honduras fueron las más relevantes numéricamente durante todo el periodo (ver Gráfica 1).

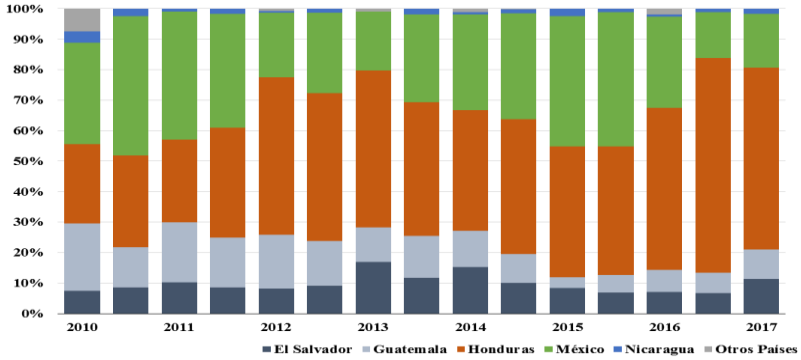
En 2010, la edad promedio de los varones fue de 31.5 años y para las mujeres de 31.8 pero para 2016, ambos presentaban un promedio de 27 años (ver Gráfica 2), que se asocia con una población con más posibilidades de insertarse en la actividad económica y que tal vez tenga hijos y dependientes económicos y, podemos pensar, que es un indicador de la precarización de las situación en Centroamérica. La información recabada por FM4 Paso Libre permite afirmar que las mujeres que transitan por Guadalajara provienen en su mayoría de Centroamérica, son jóvenes, y casi en igual magnitud (50%) son solteras y unidas, sin hijos y con hijos, y aquellas que los tienen suelen ser de uno a tres hijos en promedio. También cuentan con dependientes económicos que no

¹⁰⁵ La base de datos FM4 Paso Libre comenzó el registro en 2010 y la cédula de registro de información ha tenido algunos cambios a través del tiempo por lo que las variables de algunos años no pudieron ser comparadas con otros años.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

necesariamente son sus hijos sino sus padres o miembros de la familia extensa.

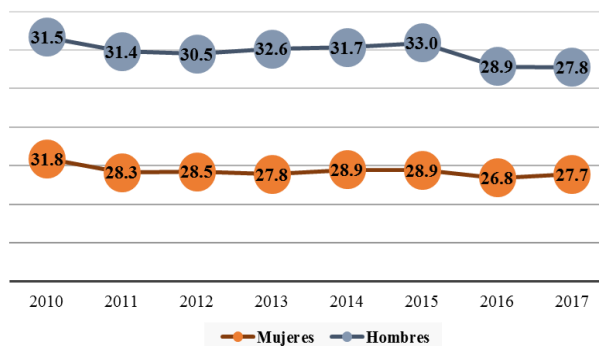
Gráfica 1
Mujeres migrantes según país de origen, 2010-2017.



Fuente: Base de datos general FM4

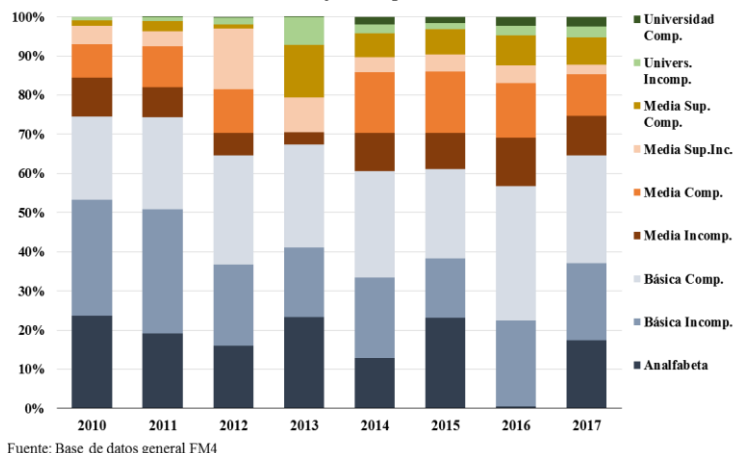
Más de la mitad de las mujeres son analfabetas o con bajos nivel de instrucción formal como son primaria incompleta o finalizada (ver Gráfica 3). Este dato no cambia sustantivamente con el tiempo (2010-2017), lo que es preocupante debido a que la escolaridad es un factor que contribuye a la integración de los migrantes en los países de destino e incide en reducir la propensión a un eventual retorno, por lo que una educación deficiente impacta negativamente en las posibilidades de una mejor vida para estas mujeres.

Gráfico 2
Edad promedio de población migrante por sexo, 2010-2017.



Fuente: Base de datos general FM4

Gráfico 3
 Escolaridad mujeres migrantes, 2010-2017.



Antes de migrar estas mujeres participaban en ocupaciones altamente feminizadas en sus países de origen, es decir, un número importante de ellas eran amas de casa o se ubicaban en actividades de apoyo como empleadas domésticas, limpieza de oficinas, lavanderas, ayudantes en la preparación de alimentos y vendedoras ambulantes. Además de ofrecer sus servicios personales como cuidadoras de niños, y en menor medida, como trabajadoras agrícolas y obreras en las maquiladoras en pequeñas fábricas. Destaca que a lo largo del periodo de estudio 2010-2013 disminuyeron las mujeres que eran amas de casa y se incrementaron aquellas ocupadas en actividades de apoyo y en el comercio.

En el periodo 2014-2017¹⁰⁶, más de la mitad de las mujeres antes de migrar laboraban en sectores terciarios principalmente, seguidos de los secundarios y en menor medida de los primarios. Sus ocupaciones muestran un sentido amplio de feminización, entendida como un proceso de incorporación de las mujeres al mercado laboral en sectores específicos, lo que muestra cómo el género se entrecruza con las formas de segregación laboral y sus futuros procesos de incorporación en mercados de trabajo similares fuera de sus países. Si se articula la escasa escolaridad de estas mujeres migrantes con su experiencia laboral anterior en trabajos precarios y feminizados, nos ofrece un contexto de una migración igualmente precaria.

¹⁰⁶ Los datos recabados para el periodo 2014-2017 respondieron a una nueva clasificación por lo que no se cuenta con datos desagregados.

Las zonas de expulsión y causas del desplazamiento

De acuerdo con información de FM4 Paso Libre, se pudo identificar los lugares de procedencia de las mujeres migrantes provenientes de Centroamérica. En el caso de las hondureñas provenían principalmente de tres departamentos: Francisco Morazán, Yoro y Cortés, en orden de importancia, seguidos de Atlántida, Santa Bárbara y Comayagua. Tanto Francisco Morazán como Cortés y Yoro son los departamentos más densamente poblados de Honduras, con una importante población de desplazados de retorno (ACNUR, 2014). Asimismo, Cortés, Olancho, Yoro y Morazán concentraron el mayor número de mujeres retornadas en 2015 (CENISS, 2015).

Las mujeres de Honduras migran principalmente por razones económicas como son la falta de empleo y malas condiciones laborales, seguidos de factores de violencia que incluye un contexto generalizado de riesgo, acciones del crimen organizado y de maras, violencia doméstica y discriminación por razones de orientación sexual. Un menor peso lo tienen los factores sociales y personales. Aunque en numerosas ocasiones la migración no responde a una sola causa sino que es la mezcla de varios factores al momento de tomar la decisión de migrar.

Para el caso de las mujeres guatemaltecas éstas emigran de ciudad de Guatemala, San Marcos y Escuintla, seguidos de Izabal, Jalapa y Suchitupéquez, aunque una zona de expulsión femenina reconocida es El Progreso. Según la encuesta EMIF Sur (2014), es del Departamento de San Marcos de donde proceden siete de cada 10 mujeres del flujo temporal, y nueve de cada 10 del flujo diario registrado. Las mujeres migran por factores económicos, lo que se sostiene en el tiempo como motivo de migración y se combina en menor medida con factores de violencia en su país de origen.

En el caso de las mujeres de El Salvador, los departamentos de mayor emigración son Sonsonate, Santa Ana, San Salvador y San Miguel, que también son algunos de los municipios más violentos, como lo es el Departamento de San Salvador (ACNUR, 2014, p. 44). Lo que explica que las razones para migrar de las mujeres fueran por falta de oportunidades económicas, aunque desde 2014, la migración se asoció cada vez más a la violencia hasta llegar a ser la causa principal de migración de éstas. Según datos del programa de las Naciones Unidas de Lucha contra el Crimen y las Drogas (UNODC, 2013), entre 2012 y 2013 dicho país alcanzó la cifra de 40.2 homicidios por cada 100.000 habitantes. Durante este periodo también se registró un importante número de deportaciones de salvadoreños con antecedentes criminales en Estados Unidos.

Este panorama nos muestra que el proceso migratorio de las mujeres incluye las condiciones en sus lugares de origen, los destinos que eligen, las rutas intermedias que establecen para lograrlo y las condiciones en las que realizan el tránsito, se puede afirmar que éste es un proceso cada vez más complejo. Las mujeres que provienen de Centroamérica han mantenido un flujo constante con el objetivo de llegar a Estados Unidos, su dinámica migratoria se articula con destinos intermedios a través de México para intentar llegar a Estados Unidos, en donde han ampliado los estados de arribo e incluso algunos entrevistados manifestaron su interés por llegar a Canadá. Sin embargo, no hay que olvidar que para otras tantas mujeres, su paso por los albergues de México se relaciona con un proceso de retorno a sus países de origen al desistir de su proyecto migratorio hacia el Norte.

Para el periodo 2010-2017 las migrantes de Honduras, Guatemala y El Salvador presentaron una dinámica que inicia al dejar sus lugares de origen y posteriormente dirigirse a México, en donde transitan por diferentes ciudades del sur, hacia el centro occidente y finalmente el norte fronterizo. En sus destinos hacia Estados Unidos destacan ciudades clave como California, Arizona y Texas, y en menor medida ciudades de la Costa Este y nuevos destinos migratorios como Utah, Colorado, Washington D.C. y Oregón.

Los departamentos que más expulsan mujeres coinciden de manera general con los departamentos de mayor emigración en Honduras, Guatemala y El Salvador, que suelen ser los de mayor densidad poblacional. En su tránsito por México, las mujeres migrantes enfrentan varios hechos de violencia e inseguridad, y un importante número de éstas reporta a las autoridades mexicanas como las principales agresoras después del crimen organizado. Estas agresiones confirman una alta vulnerabilidad de las mujeres migrantes centroamericanas durante su paso por México hacia Estados Unidos.

Peregrinas del camino: experiencias de violencia y precariedad

En este apartado se pretende dar cuenta de la realidad y la situación de las mujeres migrantes centroamericanas que fueron entrevistadas en el albergue de FM4 en 2017. Se trata de 15 mujeres cuyos relatos permiten conocer las condiciones materiales y sociales que las hicieron abandonar a sus países, transitar en contextos de alta vulnerabilidad por México, hasta su arribo al albergue de FM4 en la ciudad de Guadalajara.

Todas las mujeres eran madres, menos dos mujeres y tres transgénero. Muchas de éstas habían tenido su primer hijo siendo menores de edad y carecían de apoyo del padre de sus hijos o estaban

ausentes. La mitad habían dejado a sus hijos en su lugar de origen y dependían de que otras mujeres cuidaran de ellos. La otra mitad viajaban con sus hijos, que eran desde bebés recién nacidos hasta adolescentes, lo que es relativamente insólito¹⁰⁷ y encarece el tránsito. Esta condición habla del agravamiento de las causas de la expulsión y la fragilidad de las familias de origen que no pueden hacerse cargo de estos menores. Como ya señalamos, un grupo específico lo conformaban tres mujeres transgénero que se entendían como familia con una problemática aún más intensa y vulnerable.

El conjunto de estas mujeres no tenía la posibilidad de pagar un guía o coyote, trataban de tomar autobuses pero algunas habían tenido que utilizar el tren, que es la opción más riesgosa, además de alojarse en Casas de Migrantes durante su travesía, lo que aunado a la coyuntura antimigrante del gobierno de Donald Trump, hacía remota muy su posibilidad de llegar a Estados Unidos.

Estas mujeres migrantes eran jóvenes, tenían entre 20 y 30 años de edad, aunque también se identificó a tres señoras de 41, 43 y 47 años y a dos menores de edad de 16 y 17 años. En general son un bajo nivel educativo, que iba desde el analfabetismo hasta unos pocos años de primaria. Iniciaron su vida laboral a temprana edad, en buena parte ayudando a sus madres y familias en la venta de alimentos en la calle o como niñeras. Se movían de una actividad a otra en un mercado laboral limitado, caracterizado por una mínima cualificación y bajas remuneraciones. Su vida ocupacional se define por la auto explotación, la dependencia de su cuerpo y una extrema precariedad, algunas de sus ocupaciones habituales habían sido en el trabajo doméstico, el aseo de oficinas, como meseras o cocineras y en el ambulante, solo dos refirieron haber tenido empleos formales en las maquiladoras textiles pero por periodos cortos. En el caso de las mujeres transexuales su acceso al trabajo era aún más limitado, ya fuera en servicios en restaurantes, en estéticas o en la prostitución.

Para todas, excepto una que había sido deportada de Estados Unidos, se trataba de su primer viaje, el que realizaban sin recursos ni conocimiento del camino o del lugar al que esperaban llegar. Carecían de redes de apoyo en sus lugares origen, durante su tránsito y en su posible destino; el camino lo trazó con escasos recursos y preferían tomar el

¹⁰⁷ Las mujeres, como los niños, viajan de forma más clandestina que los hombres. Ellas tienen un guía, coyote, traficante, que les acompaña y que, por tratarse de sujetos más “vulnerables”, les cobra más por el “trabajo”. Se estima que más del 65% de las mujeres migrantes contratan a un traficante para pasar México (DÍAZ PRIETO; KUHNER, 2014). Si la migración de mujeres se ha caracterizado por viajar solas dejando a sus hijos encargados a la familia y con coyote, sin utilizar el tren ni pasar por los albergues de migrantes, parece que las cosas están cambiando.

autobús, pero si habían recurrido, experimentaron peligros y accidentes, por lo que tenían miedo de volver a usarlo.

Las razones por las que migraron develan una cadena de desventajas y de violencias sufridas en sus países; el desempleo estructural, los trabajos precarios, la violencia intrafamiliar y, sobre todo, la violencia de las pandillas que exigían el pago de rentas o impuesto de guerra en sus colonias¹⁰⁸. Por ejemplo Yeni narra una violencia persistente e implacable de las pandillas hacia las mujeres. Ella fue secuestrada a los 14 años durante una semana. Durante ese tiempo fue violada reiteradamente por su secuestrador y liberada por la policía, debido a su testimonio en contra del violador, éste fue condenado a 10 años de prisión pero durante su estancia se repandillerizo y le envió mensajes continuos de amenazas. Una vez cumplida su sentencia al salir de la cárcel le avisa a Yeni que irá por ella, ante lo que ésta huye angustiada por lo que pueda pasarle a sus hijos de 4 y 6 años. Ahora los niños salen apenas de la casa de sus padres, y cuando van a la escuela tanto su padre como un amigo los llevan y los recogen (FM4 PASO LIBRE, 2017).

El trayecto de sus países hacia México es peligroso. Los datos de FM4 Paso Libre para el periodo 2010-2017, señalan que miles de personas pusieron en riesgo su seguridad al transitar por México, especialmente las mujeres declararon haber sido objeto de robos, abusos tanto físicos como verbales, de extorsiones por diferentes autoridades y crímenes asociados a su condición de género como fueron los abusos sexuales, violaciones, trata de personas, secuestros y persecución del crimen organizado. Un hallazgo alarmante es que entre los presuntos responsables de la comisión de delitos destacaran las diversas autoridades del orden federal, estatal y municipal, seguidos de agentes del Instituto Nacional de Migración y de personal de la empresa ferrocarrilera Ferromex. Estas autoridades con frecuencia las amenazaban y les robaban su escaso dinero, pertenencias y documentos oficiales, y no en pocas ocasiones abusaron de ellas. De igual forma, el crimen organizado intentó secuestrarlas o alistarlas en sus actividades, y en menor medida, también sufrieron amenazas de pandilleros y ciudadanos.

Las vías del tren suelen ser un escenario masculino y masculinizado en el que ser mujer resulta ser un riesgo por las desiguales estructuras de poder y de género. Si bien las mujeres entrevistadas expusieron momentos de riesgo y peligro, también deseamos resaltar las experiencias y miradas de 50 migrantes varones entrevistados en el albergue de FM4 en 2017 sobre mujeres que encontraron en su camino y

¹⁰⁸ Para la expulsión de las mujeres y su grupo de pertenencia en cuatro casos fue clave el pago de la extorsión a sus actividades de subsistencia; en cinco se daba una presión de las pandillas por ser mujeres, como es el caso de Yeni.

su valoración sobre ellas. Todos los entrevistados, incluso los que habían viajado con mujeres en algún momento, señalaban que no irían con ellas por el riesgo que les supone: las maras los pueden identificar como coyotes y pueden violentarlos a ambos. Con frecuencia afirmaban que las mujeres no debía ir ni solas ni acompañadas: “Vi a dos mujeres solas en Chontalpa, Tabasco, les cortaron el cuello porque iban solas y se murieron. Los que las mataron dijeron que ‘no pueden viajar solas’. Otras dos fueron golpeadas y secuestradas porque les negaron dinero e iban solas”, expone un entrevistado (FM4 PASO LIBRE, 2017, p. 128). Estos hombres fueron testigos directos de seis casos de violaciones sexuales y un intento de agresión del mismo tipo. En los apuntes de otra entrevista se menciona: “En el último viaje vi a una muchacha ser violada por asaltantes. A su esposo lo golpearon”. Otro narra; “En una ocasión observé cómo una mujer era violada por 35 hombres” (FM4 PASO LIBRE, 2017, p. 130). Estos casos muestran la complejidad de documentar la violencia y el riesgo en el camino para las mujeres porque ellas no se detienen a denunciar, es más urgente cumplir con el envío de remesas, y se resisten a buscar justicia por la ineficiencia de las autoridades y los largos procesos que las re victimiza.

El caso de las mujeres transexuales es particularmente violento, en FM4 se logró entrevistar a un grupo “familiar” de tres mujeres transgénero. En ellas la violencia es exponencial como también lo registra Ailsa Winton (2016). Estas mujeres eran amigas de la infancia por ser vecinas de una colonia de la periferia de Escuintla, Guatemala, y posteriormente compartieron sus vidas alquilando juntas por tres años. En este tiempo las tres obtenían sus recursos en la prostitución y se vieron involucradas en una espiral de violencia, por lo que deciden salir. Ellas contaban con visas por razones humanitarias que expidió México al haber sufrido agresiones en Chiapas.

Una de ellas, Yuri, de 23 años, recoge todo un cúmulo de violencias, quedó huérfana de padre a los 7 años y de madre a los 11, tiene 12 hermanos que, desde entonces, la han hecho la vida imposible tratándola con desprecio y agresividad. Le negaban la comida, la golpeaban, un hermano le rompió los dientes, la hacían dormir en el baño o la echaban a la calle. Llegó a la secundaria pero el acoso de los compañeros era muy fuerte y lo dejó. Tuvo un intento de suicidio a los 16 años, estuvo en cuidados intensivos y una tía la recogió, quien la trató bien pero sus hermanos no la dejaron permanecer con ella.

Ha tenido varios trabajos, le gustaba ayudar en el local de belleza de un amigo que era estilista, también hacia ceviches, y, como las demás, ejercía la prostitución. Las autoridades abusan sexualmente de ellas con frecuencia: ella tenía 14 años cuando unos policías la violaron en una

cancha de fútbol. Y en la calle, en la competencia por el lugar en el Parque, otra trans la acuchillo cuando tenía 17 años: fueron 7 cuchilladas y una perforó el pulmón; estuvo en coma y pasó más de 40 días en el hospital sin que nadie llegara a visitarla.

Son incontables los numerosos agravios que ha sufrido al igual que sus compañeras, a una amiga la dejaron morir al tener un accidente y no recibir atención en el hospital, solo le decía *“toma asiento, ahorita te van a atenderte”, pero nunca la pasaban y la decían ‘si tú eres hombre, por qué vienes vestido de mujer’*”, la herida se gangrenó y falleció. A otra le quitaron la mano a balazos y para este tiempo ya sumaban cinco las amigas asesinadas.

Cuenta Yuri que los pandilleros las aborrecen pero las utilizan bajo amenazas para la venta de droga y la prostitución. Ellas afirman, *“no queremos estar en eso. No queremos servir a ninguna pandilla. A mí los pandilleros me dan demasiado miedo”*. Ellas quisieron romper esta dependencia pero las persiguieron hasta sus casas y les decían, *“hieden a muerto”*. Recientemente una mujer pandillera le dio con el machete en la cara y carga una fuerte cicatriz. Se encerraron en la casa y decidieron. *“Nos salimos de madrugada, salimos con lo puesto”* (FM4 PASO LIBRE, 2017, p. 91-92).

En los pocos casos expuestos no es claro cómo operan las redes de trata de personas y sexuales, aunque se dieron indicios, se trata de situaciones son difíciles de explicitar porque operan desde el miedo y la amenaza. Las narrativas de las mujeres están filtradas por valores familiares y religiosos, que resultan incoherentes precisamente por el escenario en que se están moviendo, no olvidemos que los escenarios del feminicidio se extienden por territorio mexicano y amenazan a las Casas de Migrantes.

Conclusiones

El corredor migratorio entre Centroamérica y Estados Unidos responde a un modelo de tránsito tradicionalmente masculino, pero se constata la presencia de mujeres, quienes en su paso por la ciudad de Guadalajara, suelen viajar en grupos familiares o con guías. No obstante, enfrentan amenazas, extorsiones, intimidaciones y secuestros durante su paso por México, las que se agudizan por su condición de género. Se trata con frecuencia de mujeres jóvenes, con bajos niveles de escolaridad, experiencia en ocupaciones precarias, y que suelen ser el único sostén de sus hijos y sus hogares. Las mujeres provienen esencialmente de Honduras, Guatemala y El Salvador, en donde refieren contextos de pobreza, desempleo y subempleo, a lo que se suma inestabilidad política y violencia.

La información que ofrece FM4 Paso Libre es sumamente valiosa porque tiene un acercamiento especial hacia aquellos migrantes que viajan en condición clandestina, lo que permite una aproximación importante al entendimiento del desplazamiento migratorio por México, que se sabe subestimado en las cifras oficiales, especialmente de las mujeres, quienes suelen transitar de manera casi invisible.

De esta forma, las mujeres centroamericanas que migran representan un importante contingente de población que enfrenta situaciones de exclusión y desigualdad social desde sus lugares de origen. Éstas asumen numerosos riesgos durante su tránsito, destino y retorno migratorios, lo que contribuye a profundizar su vulnerabilidad de por sí ya estructural.

A la violencia presente en los países centroamericanos antes mencionados y las propias condiciones de inseguridad que prevalecen en México, se vinculan las estrategias de seguridad nacional que implementó el Estado mexicano, lo que ha desatado eventos de cruce transfronterizos y un tránsito por el país en condiciones de vulnerabilidad para las migrantes.

Los regímenes de deportación son quienes deciden sobre aquellos que podrán pasar las fronteras nacionales y bajo qué condiciones (PEUTZ; DE GENOVA, 2010). Por lo que miles de ciudadanos centroamericanos que huyen de contextos de violencia, de pandillas, del subempleo y del abandono del Estado, al migrar rompen con su propio tejido social, comunitario y familiar. Sin embargo, para las mujeres, sus hogares siguen constituyendo un recurso clave para enfrentar una coyuntura difícil o la salida necesaria. A pesar de las tensiones y rupturas, las comunicaciones familiares parecen estar presentes, aunque quizás debilitándose, pero son el punto de referencia para saber si estas mujeres continúan con vida durante su trayecto. Por todo ello, hoy el proceso de tránsito no se deja describir como un viaje unidireccional en un tiempo más o menos definido, sino como un camino que implica idas y venidas, vueltas y revueltas.

Referencias

- ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. **Diagnóstico sobre la caracterización de la población salvadoreña retornada con necesidades de protección**. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas & Organización Internacional para las Migraciones, 2014.
- AIKIN ARALUCE, O. Tránsito migratorio por el occidente de México: el factor género como fuente cualificada de vulnerabilidad. En GONZÁLEZ-ARIAS, A.; _____ (Coord.). **Procesos migratorios en el occidente de México**. Guadalajara, Jalisco: ITESO, 2017.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- BASOK, T. **Rethinking transit migration**: precarity, mobility, and selfmaking in Mexico. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2015.
- CAMUS, M.; EGUÍA, B. Condiciones del desplazamiento forzado de mujeres en Mesoamérica. *La Ventana*, v. 5, n. 47, p. 251-281, 2018.
- CASTRO SOTO, O. A. (Coord). **Mujeres transmigrantes**. México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos; Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de Puebla, 2010.
- CENISS – CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN DEL SECTOR SOCIAL. Gobierno de la República de Honduras. **Familias centroamericanas migrantes en México**: recomendaciones para ampliar su protección. Honduras, 2015.
- DÍAZ PRIETO, G.; KUHNER, G. **Un viaje sin rastros**: mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular. México: El Colegio de la Frontera Norte, 2014.
- ESCALONA, P.; GUTIÉRREZ, F.; ROCHA, J. E. **Primer reporte de diagnóstico “Migración Centroamericana en su paso por la Zona Metropolitana de Guadalajara”**. México: FM4 Paso Libre; ITESO, 2010.
- FM4 PASO LIBRE. **Sin lugar en el mundo**. desplazamiento forzado de mujeres por Guadalajara. México, 2017. (Cuarto Informe de Investigación).
- LEXARTZA, L.; CARCEDO, A.; GROH, M. J. C. Mujeres centroamericanas en las migraciones. Una mirada alternativa frente a un discurso homogeneizante sobre las migraciones. **Informe**, 2013. Disponible en: <<http://www.cimacnoticias.com.mx/sites/default/files/Mujeres%20centroamericanas%20en%20las%20migraciones.pdf>>. Acceso en: 23 mar. 2017.
- PEUTZ, N.; DE GENOVA, N. (Ed.). Introduction. En: _____ (Ed.). **The deportation regime**: sovereignty, space, and the freedom of movement. London: Duke University Press, 2010.
- UNODC – OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. **Estudio mundial sobre el homicidio**: tendencias, contextos y datos. Nueva York, 2013.
- U.S. IMMIGRATION AND CUSTOMS ENFORCEMENT – ICE. **Fiscal year 2016 ICE enforcement and removal operations report**. USA, 2016.
- VARELA HUERTA, A. La trinidad perversa de la que huyen las fugitivas centroamericanas: violencia feminicida, violencia de estado y violencia de mercado. **Debate feminista**, 53, p. 1-17, 2016.
- WILLERS, S. Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México. **Sociológica**, Año 31, n. 89, p. 163-195, 2016.
- WINTON, A. **Entre fronteras**: un estudio exploratorio sobre diversidad sexual y movilidad en la Frontera Sur de México. México: ACNUR; ECOSUR, Una mano amiga en lucha contra el SIDA A. C., 2016.

**REPÚBLICA DO HAITI E REPÚBLICA DOMINICANA
FRONTEIRAS E TERRITORIALIDADES**

Marília Lima Pimentel-Cotinguiba
Geraldo Castro Cotinguiba

O objetivo deste capítulo é apresentar e discutir alguns aspectos relativos às relações sobre fronteiras sociais e políticas entre a República do Haiti (RH) e a República Dominicana (RD). Para isso, recorreremos a dois recursos principais: o diálogo com fatos históricos e a nossa vivência *in loco* quando de nossa pesquisa de campo itinerante no Haiti e na República Dominicana, entre janeiro e abril de 2018. Na nossa concepção, as fronteiras não são algo pronto como um dado da natureza, mas uma construção histórica, política, econômica e social. Afinal, na modernidade (e na pós-modernidade, por que não?), é o Estado, de acordo com Max Weber (1974), a instituição que exerce o poder legítimo e uso da força física para definir o que é e o que não é dentro de um determinado território. A definição dos territórios dos dois países aqui abordados passaram pelo crivo dos poderes político e econômico.

Foi na ilha de *Quisqueya* que Cristóvão Colombo, comandando vários homens e sob às ordens da coroa espanhola aportou navios, em outubro de 1492, onde hoje é a cidade haitiana de Môle-St.-Nicolas. Foi nas proximidades dessa região – mesmo lado da ilha – que piratas e comerciantes franceses estabeleceram-se tempos depois, a partir da pequena ilha que veio a ser chamada *La Tortue* – ilha da Tartaruga. Em 1697, por meio do Tratado de Ryswick, *Quisqueya* foi dividida territorialmente em duas, uma parte sob dominação francesa, 1/3 a Oeste, e outra espanhola, 2/3 a Leste. Só com o Tratado de Aranjuez, de 1777 é que se definiram os domínios, os quais fiaram definitivos em 1795, com o Tratado de Basileia.

Tem-se notícias de que, em 1740, eclodiu a primeira revolta das pessoas escravizadas na ilha (SCARAMAL, 2006, p. 31), a qual foi levada adiante como esperança de livrarem-se dos grilhões escravistas e, em 1791, um ritual vodou selou o pacto de sangue para lutarem contra a escravidão, nem que para isso fosse necessária a morte de todos os envolvidos (SCARAMAL, 2006; HURBON, 1987; COTINGUIBA, 2014). A revolta se tornou revolução, a qual sacudiu não somente as estruturas sociais do sistema escravista da ilha, mas de todo o sistema

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

escravista ocidental. Durante 12 anos, os revolucionários africanos em *Quisqueya* lutaram e, no dia 18 de novembro de 1803, enfim, a última batalha foi travada e as tropas da então poderosa França revolucionária foram derrotadas. Assim, no dia 1º de janeiro de 1804 foi fundada e declarada a primeira República negra da história humana, a República do Haiti (RH).

IMAGEM 1 – Cartografia da ilha de *Hispaniola* e sua divisão entre Espanha e França em 1697



Fonte: Disponível em: <<http://www.bowdoin.edu/~prael/239/L11.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2018

O Haiti marca um momento de ruptura de uma fronteira social, a fronteira que tem como marco a cor da pele, pois estabeleceu o fim do domínio baseado em critério racial¹⁰⁹ de um grupo sobre outros. Independente e livre, o Haiti tinha outra tarefa, estabelecer os limites de seus domínios com o vizinho sobre um território que se confunde. O vizinho era domínio da então poderosa Espanha que, anos mais tarde, ao perder o controle sobre o restante do território, cedeu lugar a um outro, a independente República Dominicana (RD). As fronteiras entre o Haiti e a República Dominicana tem sido lugar de permanente trânsito de pessoas e mercadorias, além de ter se tornado, também, lugar de conflito nos últimos 80 anos. Na contemporaneidade, a fronteira, demarcada e controlada politicamente em determinados pontos, é uma região que permanentemente cidadãos e cidadãs haitianos/haitianas cruzam para o país vizinho, para nele permanecer por algum período – comércio,

¹⁰⁹ Queremos dizer que findou a escravidão do europeu sobre o negro africano. Diferenças e conflitos fundados na questão racial permaneceram no Haiti e ainda são manifestos no presente, especialmente entre negros *moun nwa* e mulatos *milat*.

estudos, trabalho – ou apenas para fazê-lo servir de espaço de mobilidade para alcançar outros espaços sociais.

Desse modo, o propósito desta discussão é oferecer uma leitura sobre noção de fronteira entre a República do Haiti e a República Dominicana e seu significado social e político. Para isso, utilizamos como metodologia de trabalho dois recursos principais, o primeiro é por meio de uma abordagem histórica da definição da fronteira e o que ela passou a representar socialmente para os dois países. O segundo tem como base uma abordagem política do significado da fronteira, a partir de observações *in loco* que realizamos em três pontos fronteiriços específicos¹¹⁰ entre os meses de janeiro e abril de 2018. Na discussão, daremos mais foco sobre a República do Haiti, fato que se explica pela pesquisa longitudinal que temos sobre a migração de pessoas desse país e, também, pelo papel histórico que seu significado foi dotado.

Dicotomias: fronteiras sociais e identidades como construtos

A transformação do semelhante em um outro marcado por oposições é um recurso amplamente empregado ao longo da história por diferentes grupos humanos (COTINGUIBA; PIMENTEL-COTINGUIBA, 2015). No caso dominico-haitiano, o discurso parece residir somente num dos lados da ilha – pelo menos aparentemente – mesmo que seus efeitos estejam presentes em ambos os lados. Os fatos históricos dos últimos 80 anos mostram que o Haiti se transformou, de certo modo, num “inimigo imaginário” da RD (DERBY; TURITS, 1993). A causa central dessa eleição foi o fatídico massacre¹¹¹ de 1937, ordenado pelo ditador dominicano Leonidas Trujillo, por meio da operação “Perejil” (SEITENFUS, 2006, p. 3), que assassinou entre 12 mil e 25 mil pessoas na fronteira que hoje estão as cidades de Dajabón-RD e Ouanaminthe-RH.

De acordo com a tese dos autores supracitados, esse fato foi e ainda é de fundamental importância para quem deseja compreender o processo de construção da identidade dominicana. Essa construção está assentada num forte sentimento de anti-haitianismo. Esse anti-haitianismo tem suas origens numa ideologia difundida por uma elite intelectual branca, ainda no século XIX. O sentimento ganhou força e passou a operar no campo das relações políticas e sociais.

Vale ressaltar que, ao se tornarem livres e independentes da dominação francesa (1803/4), os haitianos viam-se permanentemente

¹¹⁰ Os pontos por nós visitados foram: 1) Jimaní x Malpasse; 2) Pinales x Anse à Pitres; 3) Dajabón x Ouanaminthe.

¹¹¹ Massacre é o nome do rio que está na fronteira Dajabón/Ouanaminthe. O genocídio é conhecido na RD como *El corte*.

ameaçada pelos espanhóis instalados no território vizinho. De acordo com uma tradição oral haitiana, os haitianos não “invadiram” a parte dominicana (1822) para colonizá-la, o que fizeram foi um ataque na tentativa de se defenderem dos colonizadores que permanentemente “invadiam” seu território na busca por haitianos para escravizá-los. Desse modo, o fato seria que o Haiti contra-atacou e ocupou um território dominado pela Espanha entre 1822 a 1844. No ano de 1844, os haitianos foram expulsos e, pouco tempo depois, a República Dominicana voltou para o domínio espanhol até 1865. A República Dominicana não comemora sua independência em relação à Espanha, mas em relação ao Haiti.

Enquanto isso, ainda no calor da expulsão das forças haitianas do território recém independentizado Dominicano, os grupos políticos de mulatos e negros se engalfinhavam numa luta pelo poder, enquanto o vizinho traçava suas alianças. As indiferenças entre os dois países têm, talvez, suas sementes lançadas nesse solo fértil de rancores e intrigas políticas e que teve, no contexto de independência da RD, um fermento a mais, lançado pela França ao reconhecer a independência dominicana.

En virtud del tratado de amistad y comercio concluído el 22 de octubre de 1848, entre plenipotenciarios dominicanos y el ministro de Asuntos Extranjeros del gobierno de la segunda República, Francia reconocía oficialmente la existencia de la República Dominicana independiente (PRICE-MARS, 1953, p. 235).

Sem dúvidas, há um sentimento anti-haitianista na República Dominicana, atualmente, manifesto numa forma de rancor histórico e que tem como ferida incurável o episódio – 1822 a 1844 – denominado pelos dominicanos como a “invasão haitiana”. Esse sentimento é revanchista e, permanentemente, manifesta-se pelas deportações de cidadãos haitianos que se encontram na RD sem a devida documentação de permanência. O episódio – genocídio – de 1937 é tido, por uma parte da população dominicana¹¹², como um ato de nacionalismo de Trujillo em defesa da soberania nacional e de vingança pela “invasão” haitiana do passado.

O curioso nesse episódio – também chamado de *El corte* – é o fato de que um ano antes, os dois países haviam chegado a um acordo, por meio de um tratado revisionista dos limites da fronteira e, desse modo, estabeleceram seus limites ao longo dos 306 km, com a delimitação feita a partir do enterramento de “311 pirâmides de concreto” (OCTEUS, 2018, p. 49). Esse ato parecia acenar para uma reaproximação

¹¹² Esse não é um sentimento compartilhado por todo povo dominicano. Há quem se posicione e trabalhe clara e permanentemente a favor de estabelecer e desenvolver trabalhos em prol de uma boa relação de auxílio e cooperação haitianos e dominicanos na República Dominicana.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

entre os dois países, contudo, não foi o que aconteceu. Ao invés de fortalecer as relações entre os dois países e estabelecer laços fortes de amizade e cooperação, o que se viu no ano seguinte foi o pior episódio na relação dos dois países. O abalo provocado por esse ato foi tal que “además la massacre arracó de raís la comunidade domínico-haitiana existente en las regiones fronterizas. Los países ya no estarían separados por una frontera permeable, sino por una herida difícil de olvidar” (DERBY; TURITS, 1993, p. 68). O resultado desses acontecimentos gerou uma cosmovisão das relações domínico-haitiana, a qual esboçamos no quadro abaixo.

O quadro acima não reflete a nossa visão (dos autores) e nem a da totalidade dos cidadãos dominicanos. É uma ilustração elaborada a partir de um conjunto de falas ouvidas de interlocutores no campo da pesquisa – dominicanos e haitianos – sejam em concordância ou como crítica e, também, a partir daquilo que está presente em discussões teóricas. Essa ilustração tem relação com a realidade social.

QUADRO 1 – Dicotomias das fronteiras sociais entre RD x RH

Discursos das dicotomias das fronteiras sociais doménico-haitianas	
RD (segundo discursos)	RH (segundo discursos)
Branco	Negro
Católico	Pagão
Espanhol	Africano
Civilizado	Selvagem
Desenvolvido	Subdesenvolvido
Geradores de empregos	Pegadores de empregos dominicanos
País invadido	Invasores
Soberanos	Ameaçadores da soberania dominicana
País com inúmeras empresas de turismo	País sem empresas de turismo

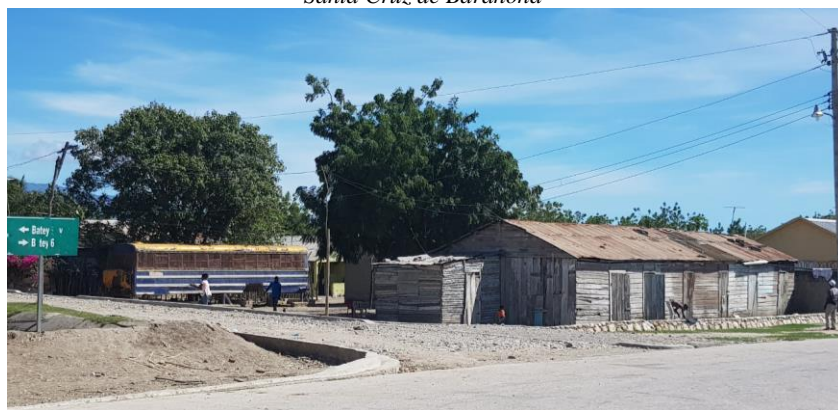
Elaboração nossa. Tomamos como fontes (DERBY; TURITS, 1993) e os discursos que ouvimos em nossa pesquisa de campo itinerante nos dois países.

Um campo fértil na dicotomia entre as categorias de pessoas dos dois países é aquele que se manifesta em relação ao trabalho. Enquanto estivemos na RD, atentamos às falas das pessoas, dos jornais televisivos e buscamos notícias em jornais eletrônicos. Em todos esses campos, os enunciadores transpareciam a dicotomia presente no que podemos classificar como a cosmovisão da relação domínico-haitiana. Em alguns casos – reportagens –, nota-se claramente um discurso anti-haitiano, manifesto por meio de palavras como “invasão permanente”, ou de que os haitianos “tomam empregos” dos dominicanos – como se fosse possível alguém roubar um emprego de outra pessoa como se rouba uma carteira!

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

O que permanece intocável nesses discursos é uma realidade que não se cogita, qual seja, a lucratividade da presença haitiana para alguns setores econômicos dominicanos. Isso foi constatado, por exemplo, na lavoura da cana-de-açúcar, numa região de miséria humana chamada *Bateys*, no interior do país e que, dentre as milhares de pessoas que vivem nessas zonas, o que menos podemos encontrar é um cidadão ou uma cidadã de origem dominicana trabalhando no plantio, cuidados, corte e processamento da cana. A fala de um padre que realiza trabalho com essa população, há alguns anos, parece ilustrar o que vimos: *aqui chegam pobres, vivem pobres e morrem pobres*. Nessa relação com o outro, outras áreas também estão inseridas nesse processo de construção das fronteiras entre os dois povos vizinhos.

IMAGEM 2 – Estrada de entroncamento de entrada nos *Bateys* 5 e 6
Santa Cruz de Barahona



Fonte: Pesquisa de campo 2017/2018. Observatório das Migrações em Rondônia-UNIR/FAPERO-CAPEs. Marília Pimentel-Cotinguiba e Geraldo Cotinguiba.

Ademais, como revelou um médico dominicano em um encontro numa reunião¹¹³: *não nos deixa prestar uma medicina preventiva nas fábricas da região, porque as condições de trabalho são desumanas*. E um outro médico complementou: *não são pessoas, não são humanos*. Curiosamente, esses médicos não falaram em relação aos *Bateys*, mas das fábricas instaladas nas proximidades das fronteiras, na cidade de *Jinamí*, com pouca fiscalização. No Haiti, ao conversar com um profissional haitiano da construção civil, pedreiro – ele queria praticar o espanhol – que vivera 3 anos na RD e trabalhara em uma fábrica, revelou: *eu*

¹¹³ Participamos de uma reunião entre um padre católico e um grupo de médicos (cubanos e dominicanos) que realiza atendimentos na fronteira da República Dominicana e Haiti. Nesse encontro, os médicos pediam ajuda do padre para intermediar entre as autoridades dominicanas, permissão para que pudessem atender haitianos.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

trabalhei numa fábrica, tinha quase 1500 funcionários e só 3 administradores dominicanos. Todos haitianos, todos.

Os *Bateys* são um misto de muitas coisas onde imperam dicotomias, fronteiras sociais, políticas e econômicas e mesmo morais. Casas feitas de pranchas de troncos de palmeiras x casas de bloco de cimento e areia, asfalto x terra, casas com antenas parabólicas via satélite x casas com ausência de quase tudo, pessoas x cabras, riqueza da cana na forma de tratores, caminhões, locomotivas e vagões x trabalhadores haitianos capinando, plantando ou irrigando o canal com enxadas, energia elétrica x candeeiro a querosene ou fogão à base de carvão. A dicotomia que não é tão visível é a que poderíamos ter entre haitianos x dominicanos, mas que não é comum nesses lugares, salvo algumas raras exceções.

IMAGEM 3 – *Batey 5. Santa Cruz de Barahona – RD*



Fonte: Pesquisa de campo 2017/2018. Observatório das Migrações em Rondônia-UNIR/FAPERO-CAPEs. Marília Pimentel-Cotinguiba e Geraldo Cotinguiba.

As fronteiras existentes entre os dois povos estabelecem distâncias na proximidade, não são apenas separados por elevações rochosas, rios ou lagos, são fronteiras sociais e políticas que fazem do outro um problema imaginário e, ao mesmo tempo, requer dele certos atributos de acordo com interesses claros ou velados. Assim como as fronteiras são construídas na relação entre os dois povos, as identidades são inventadas sobre a ideia de um em relação ao outro. No tempo e no espaço, as fronteiras podem recuar ou avançar, de acordo com os poderes envolvidos e, ao mesmo tempo, pessoas, mercadorias e objetos de valores monetários ou sentimentais vão e vem e as coisas, sentidos e significados são intercambiadas e fazem, desse modo, estabelecer o conflito e a aproximação entre as pessoas.

Fronteiras – fluxos de pessoas e coisas

Os três pontos¹¹⁴ de passagem da fronteira República Dominicana x República do Haiti, onde estivemos, apresentam características diferentes. As diferenças a que nos referimos são, por sua vez, pela forma ou tratamento dispensado pelos agentes em relação às pessoas e coisas. Tomando a visão da imagem da página seguinte (Mapa 1), o controle fronteiriço em *Pedernales x Anse-à-Pitres* é menos rígido e burocrático que *Jimaní x Malpasse* e, por sua vez, *Dajabón x Ouanaminthe* é considerado o mais difícil de todos, dado o volume de mercadorias e pessoas que diariamente cruzam de um lado a outro a fronteira e, também, pela intensidade da “Feira Binacional” que ocorre no lado dominicano 3 vezes na semana.

Ao longo da fronteira dominicano-haitiana, há quatro postos fronteiriços oficiais. Entretanto, os mesmos posicionam-se mais ao norte do que propriamente ao sul, entre eles estão: *Jimaní/Malpasse*; *Ouanaminthe/Dajabón*, *Elias Piña/Baladaire*; *Paderlas/Anse à Pitre*. Esses locais foram escolhidos pelo governo de ambos países, como pontos comerciais binacionais para trocar seus produtos. No entanto, conforme CEIRD (2011), ao longo da fronteira, tem mais de 10 pontos comerciais não oficiais, que não estão contabilizados no balance comercial desses países (OCTEUS, 2018, p. 42-43).

Os fluxos de pessoas e mercadorias – além de motos, carros, ônibus, caminhões – é pujante, dado que dois fatores estão na base desses movimentos: Haiti é o segundo maior comprador de produtos da República Dominicana e, nesse país se concentra a segunda maior população haitiana (458.233) vivendo além das fronteiras – a primeira está nos Estados Unidos (676.000)¹¹⁵. Diariamente, nesse ponto da fronteira, há um fluxo intenso de redes de traficantes ou facilitadores de pessoas para cruzarem a fronteira sem documentação; profissionais dos dois países, como médicos e empresários e pequenos empresários, que precisam viajar a trabalho; estudantes haitianos; pesquisadores; comerciantes da “economia informal”; veículos de transporte de pequeno ou médio porte e, como ouvimos de diversas pessoas, a intensidade do tráfico de armas e drogas como destinos internos ou para outros países.

O volume do comércio oficial travado entre esses dois países pode não parecer grande quando se confronta com economias capitalistas com grandes volumes de circulação de mercadorias e valores, entretanto, quando se conhece as realidades sociais nas quais estão inseridos e suas relações históricas, isso se torna relevante. De acordo com dados do Banco Mundial, em 2015 os valores de exportação da República

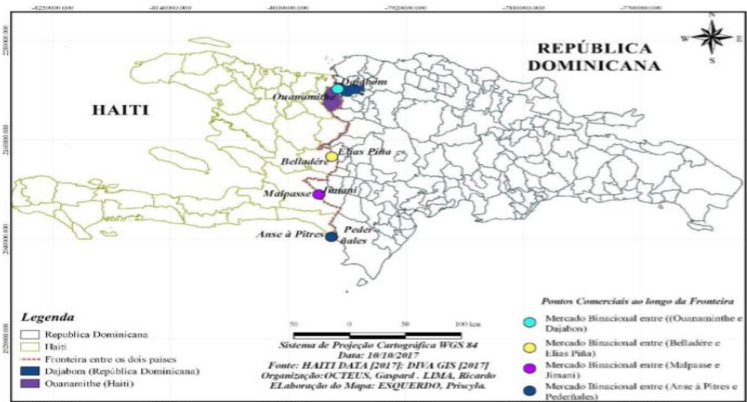
¹¹⁴ Não estivemos no posto de controle de *Elias Piña x Baladaire*.

¹¹⁵ Para a estatística da RD ver (ENI, 2017) e para os Estados Unidos ver (MPI, 2014).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Dominicana para o Haiti superaram 1 bilhão de dólares estadunidenses. Esse é um valor relativamente elevado, dado que o Estado haitiano deu uma prévia de seu Produto Interno Bruto (PIB) com pouco mais de 15 bilhões de dólares estadunidense naquele ano¹¹⁶. Essa relação de importação de produtos pode ser verificada nas prateleiras dos supermercados e comércios na República do Haiti. Muitos produtos têm seus rótulos escritos em espanhol e a origem indica a República Dominicana como fabricante. Isso também se nota nas fronteiras, pela quantidade de caminhões de carga, ônibus, pequenos veículos e motocicletas que cruzam a fronteira diariamente.

MAPA 1 – Pontos oficiais de fronteira controlados pelo Haiti e República Dominicana



Fonte: Octeus (2018).

As imagens abaixo mostram parte dessa movimentação fronteiriça que ocorre diariamente entre os dois países e, no caso específico aqui mostrado, do controle migratório no ponto *Jimaní* (República Dominicana) x *Malpasse* (Haiti). Na fronteira que aparece aqui nas imagens, tivemos a oportunidade de cruzá-la 4 várias vezes. Ao chegar no local, quem vai cruzar logo é interpelado por “agentes” que fazem da atividade de “assessorar” o viajante com seus serviços e, por isso, exigem um pagamento para preencher o formulário, para entregar o passaporte na imigração e devolvê-lo carimbado e, também, para carregar as malas. Os haitianos os chamam de *raketè*, uma categoria de pessoa que tira seu sustento dessa atividade. Outros *raketè* também se fazem presentes, como os cambistas com imensos pacotes de dinheiro nas mãos – *dollar* estadunidense, *gourde* haitiano e *peso* dominicano.

¹¹⁶ Disponível em no site do Ministério de Economia e Finanças do Haiti <<http://www.mef.gouv.ht/>>.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

IMAGEM 4 – Posto de fronteira Jimaní-República Dominicana x Malpasse-Haiti



Fonte: Pesquisa de campo 2017/2018. Observatório das Migrações em Rondônia-UNIR/FAPERO-CAPES. Marília Pimentel-Cotinguiba e Geraldo Cotinguiba.

IMAGEM 5 – Portão de fronteira em território dominicano com o Haiti, na cidade de Pedernales R. D. x Haiti (Pedernales x Anse-a-Pitres)



Fonte: Pesquisa de campo 2017/2018. Observatório das Migrações em Rondônia-UNIR/FAPERO-CAPES. Marília Pimentel-Cotinguiba e Geraldo Cotinguiba.

IMAGEM 6 – Posto de fronteira Jimaní-República Dominicana x Malpasse-Haiti



Fonte: Pesquisa de campo 2017/2018. Observatório das Migrações em Rondônia-UNIR/FAPERO-CAPES. Marília Pimentel-Cotinguiba e Geraldo Cotinguiba

Entre viajantes, migrantes, comerciantes, outras pessoas se misturam, jovens, crianças e adultos, prontos para carregar uma mala, para prestar uma informação. Policiais, agentes de fronteira, com seus distintivos em volta do pescoço, todos num misto de relações o que torna difícil saber quem é funcionário do Estado e quem não é. Motoristas de ônibus, de veículos pequenos de transporte de pessoas, caminhoneiros transportando mercadorias, comerciantes locais ou carregadores de mercadorias, todos numa movimentação, olhos atentos, desconfiados, pois é uma zona tênue em que os funcionários estatais estão mais preocupados em cuidar dos seus interesses que propriamente em zelar pela segurança do local e dos que ali circulam.

República Dominicana: um ponto de interconexão da migração internacional haitiana

De certo modo, a República Dominicana pode ser considerada como um lugar por excelência da mobilidade haitiana. É um espaço que serve como um lugar de iniciação, de experiências que marcará os sujeitos em seus processos de mobilidade para diferentes realidades sociais de sua migração. Trata-se de um ponto de interconexão que liga haitianos e haitianas não apenas ao Haiti por meio do compartilhamento da mesma ilha, mas pelo fato de ser um lugar onde milhares recebem um carimbo estrangeiro no passaporte, cruzam pela primeira vez a fronteira de seu país de origem e, também, pela primeira vez deixam a ilha em direção a outras realidades sociais.

É certo que parte dos emigrados haitianos talvez nunca tenham pisado em solo dominicano – como é o caso do fluxo em direção aos Estados Unidos –, contudo, isso não inviabiliza o argumento da relevância da República Dominicana no processo de emigração. No caso da América do Sul, a RD opera, muitas vezes, como um recurso estratégico: como lugar para permanecer algum tempo, trabalhar e aprender a língua, o castelhano. A imigração haitiana tem pontos de conexão estabelecidos em diferentes países do continente, como Uruguai, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Equador, Suriname e Guiana de Língua Inglesa¹¹⁷ (COSGAYA, 2008; HANDERSON, 2015).

A América do Sul já é, definitivamente, um lugar da migração haitiana e pelo que percebemos dessa mobilidade, cada vez mais se consolidará enquanto espaço de circulação. Numa perspectiva teórica, um dos motivos da emigração haitiana é a insegurança econômica generalizada – *generalized economic insecurity* – (AUDEBERT, 2017)

¹¹⁷ Não temos conhecimento de grupos vivendo nos demais países dessa parte da América, contudo, um estudo detalhado poderia revelar isso.

pela qual tem passado o Haiti nas últimas décadas. Somado a isso, o país ainda sofre o adicional de eventos naturais como os distúrbios causados pelos furacões de 2004, 2008, 2016 e 2017, além do terremoto de 2010, os quais fizeram com que o Haiti se encontre nessa situação. O conjunto desses acontecimentos tem criado uma situação que classificamos como vulnerabilidade multifatorial, pois não são só os fatores de ordem econômica ou ambiental que são a causa de instabilidade, mas fatores de ordem política, educacional, segurança alimentar e que afeta as relações sociais familiares e de amizades.

Nesse processo de mobilidade, ressaltamos, a República Dominicana é um ponto de passagem importante para os demais países. Num levantamento que realizamos no Brasil sobre a origem da emissão dos passaportes, por exemplo, dentre 290 interlocutores, 140 tinham como origem a República Dominicana, representando quase 50% do total. Certamente esses números podem ser inexpressivos diante de um total antes apresentado de 85.084, entretanto, isso pode ser um indicativo de que há uma estreita relação entre a mobilidade pela América do Sul e a República Dominicana enquanto ponto de interconexão dessa migração.

Pontos de reflexão à guisa de conclusão da discussão

As fronteiras políticas e sociais existentes entre a República do Haiti e a República Dominicana estão inscritas num processo histórico marcado por heranças coloniais e pós-coloniais. Essas heranças manifestam-se por meio de diferentes locutores discursivos ou vozes polifônicas. Essas vozes se materializam nos discursos da mídia (imprensa, televisiva e digital), de instituições, do Estado, de leis e normativas, de indivíduos. Criam-se dicotomias com pares de oposições contrastivas, que revelam subjetivamente as contradições implícitas nas relações de interesses. Num campo marcado por interesses pessoais ou coletivos, econômicos e políticos, trabalhadores, famílias, comerciantes e toda uma gama de pessoas que necessitam cruzar as fronteiras encontram as barreiras erguidas outrora e que, na contemporaneidade, eles contribuem para sua manutenção ou suas modificações. Mesmo vivendo em uma mesma ilha, são dois povos, dois Estados, duas territorialidades e cada um, a seu modo, é um igual e a sua contradição, é um nacional e um estrangeiro, ao mesmo tempo. E sendo estrangeiro, num contexto de estranhamentos, não é de se esperar que o tratamento seja de amizade, mas o seu contrário.

Nesse contexto, a República Dominicana é mais que um lugar, é um ponto de interconexão no processo de mobilidade transnacional haitiana. Assim, é um espaço de iniciação para alguns, de expurgo para outros, lugar onde trabalham, estudam, ganham dinheiro ou são

explorados, aprendem uma nova língua e muitos partem, partem para outros territórios. No percurso, contudo, homens e mulheres, adultos e crianças, têm de entrar, percorrer e deixar espaços nacionais, como num rito de passagem para se alcançar o que se deseja, o território de destino. Dentre esses territórios, o Brasil tem se tornado uma *baz* em meio aos demais países da América do Sul. Brasil que é, na contemporaneidade, um lugar de permanência, seja para trabalho ou estudo, e trânsito para os territórios vizinhos da região, tais como Chile e Argentina.

A fronteira da República Dominicana com a República do Haiti representa – para haitianos e haitianas – o primeiro rito de passagem para outros espaços, para *aletranje*. Nesse movimento, como em outros que estão na ordem do porvir, estão inscritas categorias que classificam os sujeitos por meio de suas migrações, as fronteiras que cruzam, o tipo de deslocamentos que realizam e as práticas e estratégias empregadas nas mobilidades. Nesse processo com vínculos históricos e com expressões e práticas tão vívidas no presente, as pessoas se deslocam e estabelecem, vão e voltam levando consigo suas línguas, suas coisas, os sentidos e os significados, todos eles, com as marcas das experiências, das angústias e do desejo de terem o direito de, em casa ou *aletranje*, *chèche lavi miyò*, procurar uma vida melhor

Referências

- AUDEBERT, C. The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: refugees or economic migrants? **Revista Brasileira de Estudo de População**, v. 34, n. 1, p. 55-71, 2017.
- COSGAYA, T. P. Fronteras imaginarias en América latina: la experiencia migratoria de haitianos en Chile. **RUMBOS TS**, Año III, n. 3, 2008.
- COTINGUIBA, G. C.; COTINGUIBA-PIMENTEL, M. L. Etnicidade em movimento: em busca de critérios étnico-descritivos na mobilidade haitiana pelo Brasil. **Revista Educare et Educere**, v. 10, n. 20, p. 549-562, 2015.
- _____. **Imigração haitiana para o Brasil: a relação entre trabalho e processos migratórios**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal de Rondônia/UNIR, Porto Velho, RO, 2014.
- DERBY, R. L. H.; TURITS, R. **Historias de terror y los terrores de la historia: la massacre de haitianos de 1937 en la Republica Dominicana**. Santo Domingo, 1993.
- ENI. **Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana**. Santo Domingo, 2017.
- HANDERSON, J. **Diaspora. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa**. 2015. 430f. Tese (Doutorado) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2015.
- MIGRATION POLICY INSTITUTE – MPI. **The Haitian diapora in the United States**. Rad Diaspora Profile – Prepared for the Rockefeller Foundation-Aspen Institute Diaspora Program (RAD), 2014.
- PRICE-MARS, J. **La Republica de Haiti y la republica dominicana: diversos aspectos de historico, geografico un problema y etnologico**. Puerto Principe, 1953.
- OCTEUS, G. **Os impactos socio-econômicos no comércio bilateral na fronteira**

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- Ouanaminthe (Haiti) e Dajabón (República Dominicana). Período (2010-2015).** 2018. Dissertação (Mestrado) –Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2018.
- SCARAMAL, E. S. T. **Haiti:** fenomenologia de uma barbárie. Goiânia, GO: Cãnone Editorial, 2006.
- SEITENFUS, R. **A manutenção da paz e as lições do Haiti:** colapso ou reedificação do Estado? São Paulo, SP, 2006. (OBREAL/EULARO Specialist Papers).
- WEBER, M. Política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, W. (Org). **Max Weber:** ensaios de sociologia. Tradução por Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1974.

**COSTA RICA Y NICARAGUA
IMPACTOS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL
EN LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA**

Leandro Reboiras Finardi

Este trabajo analiza las interrelaciones entre la migración internacional y el envejecimiento demográfico. Presenta un ejercicio con alcances ilustrativos que tiene por finalidad conocer - de forma hipotética - de qué manera y en qué magnitud pueden incidir las dinámicas migratorias en la estructura demográfica de Costa Rica y Nicaragua. (REBOIRAS, 2015).

A partir de estimaciones y proyecciones de la población de ambos países - bajo hipótesis con y sin migración durante el período de estudio - se analizan los efectos sobre la estructura etaria de las respectivas poblaciones y sus volúmenes absolutos, así como el comportamiento de algunos indicadores seleccionados de envejecimiento.

Las principales fuentes de datos utilizadas fueron los censos de población disponibles en la base de datos del proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las estimaciones y proyecciones de población disponibles en el CELADE y en los institutos nacionales de estadística de ambos países.

Las interrelaciones entre migración internacional y envejecimiento

El proceso de transición demográfica conlleva el envejecimiento de la población. Dado el carácter receptor o emisor de población de algunos países, la migración podría estar afectando la velocidad de este proceso. En este contexto, la inmigración desde Nicaragua¹¹⁸ hacia Costa Rica podría estar desacelerando el proceso de envejecimiento en este último país y, en sentido inverso, acelerándolo en el primero. Ello debido al aporte de población joven a la estructura por edades de la población de Costa Rica, en el primer caso, y a la pérdida de población en edades

¹¹⁸ A lo largo del trabajo se entenderá por inmigración o inmigrantes nicaragüenses a las personas nacidas en Nicaragua y censadas en Costa Rica.

jóvenes de la estructura por edades de la población nicaragüense, en el segundo.

Costa Rica y Nicaragua han experimentado – en diferentes períodos y a distintas velocidades – profundas transformaciones demográficas, una de cuyas expresiones más importantes es la disminución de su fecundidad, la que se ha traducido a su vez en una disminución del crecimiento de la población. En el caso de Nicaragua, es necesario considerar además el efecto de la emigración sobre la disminución del crecimiento poblacional. En Costa Rica la transición demográfica ¹¹⁹ ha sido mucho más temprana y acelerada que en Nicaragua.

El envejecimiento

El envejecimiento de la población obedece a tendencias demográficas históricas y se define como el aumento progresivo de la proporción de las personas de 60 años y más respecto de la población total, cuyo resultado es la alteración progresiva del perfil de la estructura por edades de la población (CHESNAIS, 1990).

Hacia 2017 Nicaragua mostraba una tasa global de fecundidad de 2,2 hijos por mujer y un índice de envejecimiento¹²⁰ del 28,7%, en tanto que Costa Rica, más avanzado que su vecino en el proceso de envejecimiento, presentaba el mismo año una tasa global de fecundidad de 1,8 hijos por mujer, bajo el nivel de reemplazo, y un índice de envejecimiento en torno al 63,4% (CELADE, 2017).

La migración internacional

Desde la perspectiva del enfoque transnacional de la migración (PORTES; OTROS, 1999; CANALES, 2010; CAVALCANTI; PARELLA, 2013) e Canales (2010) identifica tres niveles y procesos a través de los cuales se manifiesta el rol de la migración en el proceso de reproducción social: la reproducción demográfica (mediante las transferencias demográficas); la reproducción económica (por medio de transferencias económicas vía el trabajo y las remesas); y la reproducción social propiamente tal (a través de las transferencias sociales y culturales), relativa a los roles de la migración en actividades que hacen a la reproducción social de las sociedades de destino.

¹¹⁹ Proceso de larga duración, caracterizado por el pasaje de altos a bajos niveles de la mortalidad primero, y posteriormente de la fecundidad, para así llegar a una nueva fase con niveles bajos en ambas variables (CHACKIEL, 2004).

¹²⁰ Proceso de larga duración, caracterizado por el pasaje de altos a bajos niveles de la mortalidad primero, y posteriormente de la fecundidad, para así llegar a una nueva fase con niveles bajos en ambas variables (CHACKIEL, 2004).

En relación con el primero de los procesos, la migración proveería un mecanismo que permite una relación de complementariedad demográfica¹²¹ entre la dinámica poblacional de las regiones de origen y la de los países de destino (CANALES, 2010; CONAPO, 2008; DOMINGO I VALLS, 2006; NACIONES UNIDAS, 2001; COLEMAN, 2000). Si bien el efecto de la migración internacional sobre el incremento de la población de edad avanzada en los países de origen no es directo, en un análisis de la dinámica migratoria sur-norte la migración vendría a compensar el vacío demográfico que produce el proceso de envejecimiento de la población en los países de destino, como es el caso de los países de Europa occidental y los Estados Unidos.

Canales (2010) refiere a la migración desde los países del sur como una forma de exportación del bono demográfico¹²² a los países del primer mundo, jugando entonces un rol articulador entre dos dinámicas demográficas distantes geográficamente. En el contexto de la migración sur-norte, las variables de índole demográfica se conjugan claramente como un factor relevante de atracción de población migrante y, en gran medida, estarían explicando la magnitud y características de los flujos migratorios desde las regiones menos desarrolladas del planeta. Desde esta perspectiva, es posible apreciar a la migración internacional como un nexo que articula sociedades más jóvenes con otras más envejecidas.

Ahora bien, ¿qué ocurre con los factores de índole demográfico en un caso de migración sur-sur? ¿Qué rol juega –y en qué medida lo hace– la inmigración en relación con las dinámicas demográficas de Costa Rica y Nicaragua? ¿De qué manera se ven afectados los niveles de dependencia demográfica de los dos países por la migración? Estos son algunos de los interrogantes que se abordan de manera exploratoria a continuación.

El subsistema migratorio entre Costa Rica y Nicaragua

La migración nicaragüense a Costa Rica no es reciente, pero se ha hecho más notoria en las últimas décadas. Ningún otro país de la región tiene un porcentaje tan elevado de población nacida en el extranjero como Costa Rica, y en ningún de ellos un grupo nacional

¹²¹ En términos de Canales (2010), refiere a la complementariedad entre las estructuras etarias de la población migrante y la de la población del lugar de destino. Se trata de un “excedente” de población migrante en determinadas edades que tiende a coincidir con el “faltante” demográfico en la población receptora.

¹²² Período durante el cual la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con la de personas en edades potencialmente inactivas y, como resultado de ello, la relación de dependencia desciende a valores nunca antes observados, generándose una situación potencialmente favorable para el desarrollo (CELADE, 2008).

alcanza un porcentaje tan elevado, lo que hace de este país un caso muy particular en el panorama migratorio regional.

Tal como señala Morales (2008), el período de mayor crecimiento del flujo de nicaragüenses fue la década de 1990 y su impacto se comenzó a sentir a partir del quinquenio 1995-2000, cuando se verificaron las mayores entradas de migrantes y su presencia se fue haciendo más visible en las diversas regiones del país.

Según el censo del año 2011, Costa Rica tenía un 8,97% de su población nacida en el extranjero (unas 386.000 personas). Del universo de nacidos en el extranjero, los nicaragüenses representaban el 74,6% (287.766 personas), es decir, el 6,7% de la población total de Costa Rica, lo que representa un cambio porcentual mínimo respecto del año 2000, cuando alcanzaron al 76,4%. Esta cifra implicó un aumento de la población inmigrante residente en el país de más de un punto en relación con el período intercensal anterior (INEC, 2012).

Los efectos de la migración internacional sobre indicadores seleccionados del envejecimiento¹²³

Producto de la disminución de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, Costa Rica tuvo una disminución de la población menor de 15 años a partir de la década del setenta, situación que en Nicaragua no se produjo hasta la década del noventa. Según las estimaciones y proyecciones de población del CELADE (2011), Costa Rica se encontraba hacia 2015 en pleno bono demográfico, con un porcentaje de población potencialmente activa cercana al 66,2%, en tanto que Nicaragua estaba en torno al 61%. El grupo de 60 años y más alcanzaba al 11,3% de la población costarricense mientras que en Nicaragua estaba más de cuatro puntos por debajo aún (7,2%).

Bajo la hipótesis de ausencia de migración internacional en Nicaragua y Costa Rica a partir de 1950¹²⁴, se analiza a continuación su impacto sobre los tres grandes grupos de edad y sobre el comportamiento de indicadores seleccionados del envejecimiento demográfico: la *relación de dependencia demográfica*, la *dependencia entre jóvenes y personas de edad* y el *índice de envejecimiento*. En este contexto, se entenderá por “pérdida o ganancia de población” a la diferencia negativa o positiva entre, de una parte, la población cerrada (con ausencia de movimientos

¹²³ La información utilizada corresponde a la revisión 2011 de las estimaciones y proyecciones de población del CELADE-División de Población de la CEPAL. Las proyecciones del CELADE se elaboran mediante el método de componentes y, en la mayoría de los casos, sobre la base de estimaciones elaboradas conjuntamente con los países de la región (CELADE, 2011).

¹²⁴ Se utilizaron las estimaciones y proyecciones de la población por sexo y edad del CELADE, que se elaboran mediante el modelo de los componentes, sobre la base de estimaciones elaboradas conjuntamente por el CELADE (2011) con los países de la región.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

migratorios o saldo migratorio nulo a lo largo del período en estudio) y, de otra, la población estimada y proyectada considerando las estimaciones de los saldos migratorios y su evolución futura.

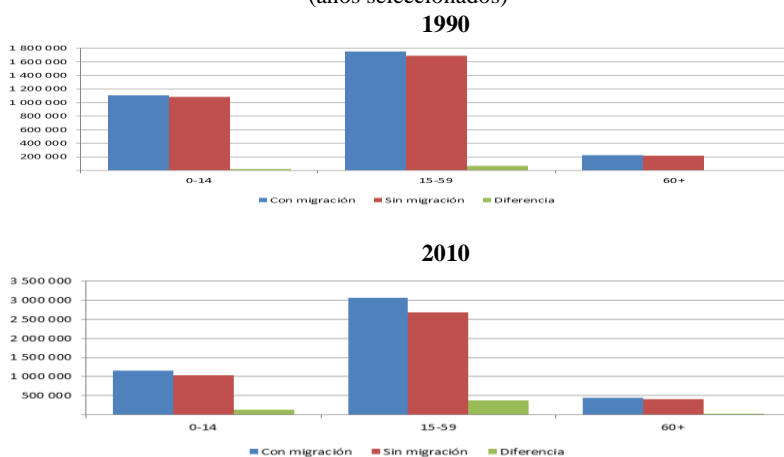
Este ejercicio facilita la visualización del impacto de la migración internacional en la estructura por edades de ambas poblaciones y, al mismo tiempo, permite obtener una primera aproximación a los efectos que dicha migración tiene sobre el envejecimiento de la población de ambos países, ya sea acelerándolo en el caso de Nicaragua o retrasándolo en el de Costa Rica.

Los cambios en la composición por edad bajo la hipótesis de migración cero a partir de 1950

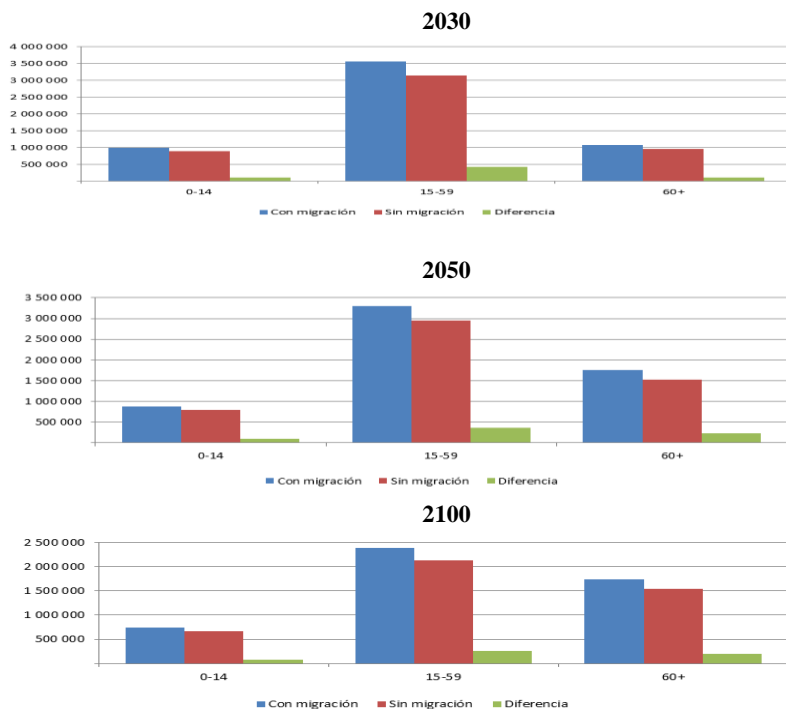
Una de las primeras observaciones a partir de los resultados del ejercicio de estimación y proyección de la población de los países sin migración internacional radica en que el impacto es mucho mayor en la población nicaragüense que en la costarricense.

El resultado de las estimaciones bajo el supuesto de migración internacional cero desde 1950 muestra que, en el caso de Costa Rica, los efectos sobre la estructura de la población recién empiezan a hacerse notar en la década de 1990 (véase el Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – Costa Rica: población estimada y proyectada por grandes grupos de edad con y sin migración internacional y diferencia absoluta (ambos sexos), 1990/2100 (años seleccionados)



Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*



Fuente: Elaboración propia en base a CELADE (2011).

En efecto, en términos agregados, la población potencialmente activa (entre 15 y 59 años de edad) registra en 1990 un incremento absoluto de casi 68 mil personas en comparación con la hipótesis de migración cero. Para el año 2010, dicho valor se eleva a más de 380 mil personas. El resultado del ejercicio indica que si Costa Rica no hubiese tenido flujos migratorios desde 1950, en el año 2010 contaría con 382 mil personas menos entre las edades de 15 y 59 años.

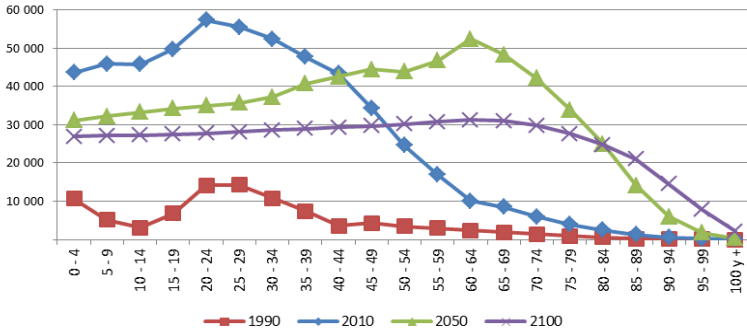
Al analizar las proyecciones para 2030, 2050 y 2100, se observa que, si bien el grupo de la población potencialmente activa es el que más ganancias manifestaría, el grupo de las personas mayores registra un aumento notable (véase el gráfico 1), incremento que no era perceptible aún en el año 2010.

Tal como se puede parecer en el gráfico 2, para el año 2050, la diferencia entre las dos hipótesis (con y sin migración) daría una ganancia de población en Costa Rica que, en términos absolutos, se haría más abultada entre los grupos de 60 a 69 años de edad. En otros términos, de las 681 mil personas que constituirían la ganancia de población de Costa

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Rica merced a la migración internacional en 2050, más de 100 mil se concentrarían en el grupo etario comprendido entre los 60 y 69 años. Hacia el año 2100, en tanto, además de disminuir en términos absolutos —alcanzando las 530 mil personas en total—, la ganancia de población total se distribuiría mucho más parejamente entre todos los grupos de edad.

GRÁFICO 2 – Costa Rica: población “ganada” por grupos de edad por efecto de la migración internacional – 1990, 2010, 2050 y 2100



Fuente: Elaboración propia en base a CELADE (2011).

Cuando se analiza en forma conjunta para los cuatro años seleccionados cómo se distribuye la ganancia de población por grupos etarios en Costa Rica, se observa con nitidez cómo en 1990, con la llegada de los flujos migratorios, las mayores ganancias se dan en los grupos potencialmente activos más jóvenes (20 a 34 años), coincidentes con el perfil etario de los inmigrantes. Además, también se observa un incremento notorio de población menor de 5 años. Se trata de niños nicaragüenses que migraron con sus padres, así como niños nacidos en Costa Rica cuyos padres son migrantes nicaragüenses. En este sentido, el aporte de la migración al rejuvenecimiento poblacional de Costa Rica no se produce solamente en las edades potencialmente activas, sino también en la base de la pirámide de población, en las edades más tempranas.

La curva correspondiente al año 2010 permite observar las ganancias en las edades más jóvenes y, a la vez, un abultamiento entre los potencialmente activos de entre 30 y 40 años, producto del envejecimiento de los migrantes más tempranos. En 2050 el abultamiento se produciría entre las personas de entre 60 y 80 años, producto de la entrada de aquellos migrantes en la vejez; en tanto que para el año 2100 las ganancias de población aparecerían distribuidas entre todos los grupos de edad en forma más homogénea.

En el caso de Nicaragua, los efectos de la emigración son mucho más notorios y se manifiestan más tempranamente que en Costa Rica. En efecto, la pérdida de población en edades jóvenes y activas ya se hace notar en 1970. En términos agregados, el ejercicio de estimación de la población bajo el supuesto de migración cero indica que la pérdida de población potencialmente activa (15 a 59 años) para dicho año se eleva a un valor absoluto de casi 50 mil personas (véase el Gráfico 3). En 1990 la pérdida en ese grupo etario trepa a casi 390 personas, para llegar en 2010 a más de 1 millón 200 mil personas.

El efecto de la migración es palmario en los tres grandes grupos de edad, pero muy especialmente en el grupo de los menores de 15 años. Tal como se observa en el Gráfico 4, si en 1970 el faltante de menores de 15 años no alcanza a los 30 mil, veinte años más tarde la cifra supera los 235 mil, para llegar a más de 550 mil en el año 2010. Al interior de este grupo, las mayores pérdidas se observan entre los niños entre 0 y 4 años, con 200 mil personas menos para el año 2010. Sin embargo, ya en 1970 este resulta ser el grupo quinquenal con mayor pérdida (más de 13 mil personas), seguido por el de 5 a 9 años, con una pérdida de más de 9 mil.

Cabe destacar el hecho de que el faltante tan notorio de niños de 0 a 4 años en la población de Nicaragua no tenga su correlato en una ganancia igualmente abultada entre la población de Costa Rica. Se trata de un déficit que para el año 2010 alcanza a 200 mil niños de 0 a 4 años de Nicaragua *vis a vis* una ganancia en Costa Rica que no llega a las 44 mil personas.

Habría más de una explicación al respecto. Una primera tendría que ver con la diversificación de los flujos migratorios nicaragüenses (más allá de los alcances limitados de este ejercicio, que los considera de manera agregada); esto es, la emigración desde este país tiene otros destinos además de Costa Rica. Por lo tanto, de todos los nicaragüenses que salen de su país solo una parte llega a Costa Rica.

La segunda explicación tendría que ver con la tendencia de la población migrante a adoptar los patrones de fecundidad y mortalidad del país de destino. En otros términos, los migrantes nicaragüenses se reproducirán y morirán de acuerdo a los patrones de la población costarricense. Simplificando el supuesto, ello significa que, de no haber emigrado, las migrantes nicaragüenses habrían tenido una fecundidad más elevada que la que finalmente tuvieron en el país de destino. Es decir, su comportamiento reproductivo podría verse afectado por el patrón de fecundidad del país de destino, no obstante el comportamiento diferencial propio que pudieran tener las mujeres migrantes.

Por su parte, la pérdida de mayores de 60 años en Nicaragua pasa de poco menos de 3 mil en 1970 a más de 22 mil en 1990, para superar los

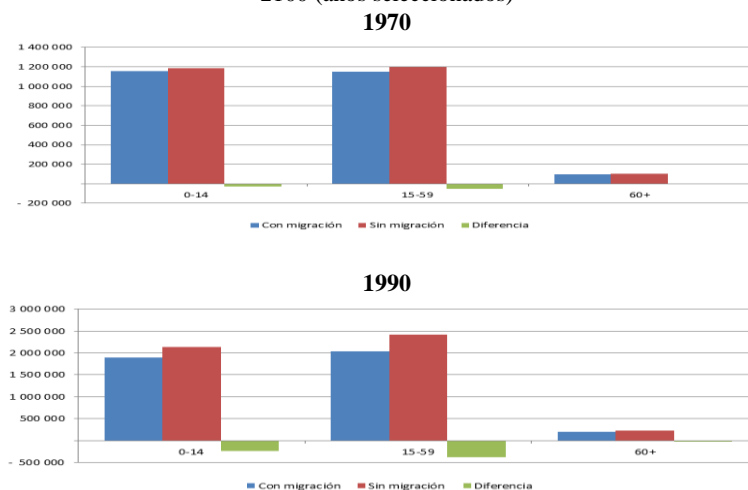
Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

100 mil en 2010, lo que indicaría que, de no haber habido emigración de nacionales, el país tendría en ese último año una dotación adicional de 100 mil ancianos más (véase el gráfico 3).

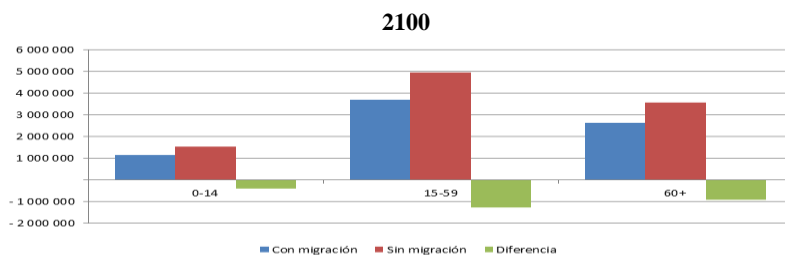
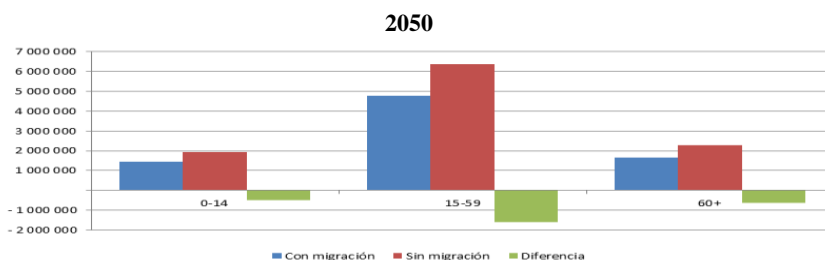
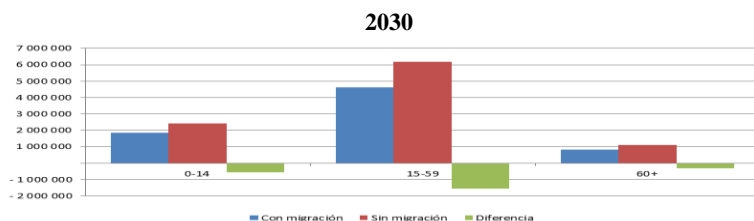
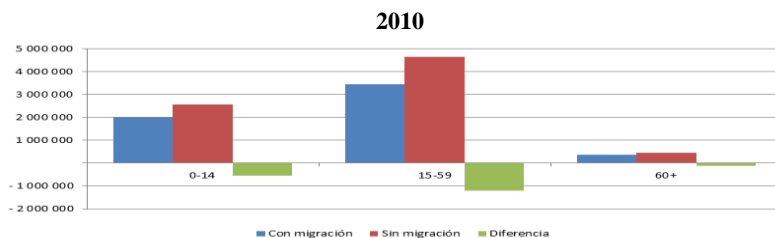
Al abordar las proyecciones de población para los años 2030, 2050 y 2100, el dato más llamativo tras contrastar ambas hipótesis refiere al notorio faltante de población potencialmente activa que habría traído aparejada la emigración de nicaragüenses. Con más de 1 millón 600 mil personas potencialmente activas menos, el año 2050 marcaría el valor máximo en el monto de población “perdida” por Nicaragua (para 2100 disminuiría hasta quedar en menos de 1 millón 300 mil).

Se trataría no solamente de aquellos nicaragüenses que emigraron a edades jóvenes en décadas anteriores, sino también de los hijos de esos emigrantes que —habiendo nacido tanto en Nicaragua como en Costa Rica— habrían pasado a engrosar la población en edades activas del país de destino.

GRÁFICO 3 – Nicaragua: población estimada y proyectada por grandes grupos de edad con y sin migración internacional y diferencia absoluta (ambos sexos). 1970 – 2100 (años seleccionados)



Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*



Fuente: Elaboración propia y en base a CELADE (2011).

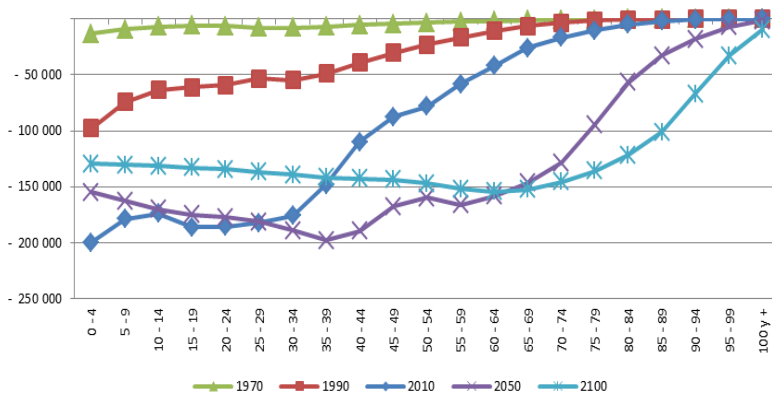
El año 2050 marcaría el punto máximo en el faltante de población menor de 15 años, con casi 490 mil jóvenes menos, valor que caería a poco más de 390 mil en el año 2100. A diferencia de los otros dos grandes grupos etarios, la población mayor (60 años y más) de Nicaragua registraría la pérdida más cuantiosa en el año 2100, con un total de 920 mil ancianos menos (en 2050 alcanzarían los 640 mil). En otros términos, y según los resultados del ejercicio, en la hipótesis de que desde 1950 no hubiese habido migración desde y hacia Nicaragua, para el año 2100

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

dicho país tendría casi un millón de ancianos más. Este es un indicio de que, en el largo plazo, la emigración actuaría desacelerando el envejecimiento demográfico de Nicaragua. En el corto plazo, en tanto, el efecto sería el inverso, acelerando el envejecimiento por la pérdida de población en edades activas y en la niñez.

Al analizar la distribución de la pérdida de población por grupos etarios, lo que destaca es que tanto en 1990 como en 2010 los mayores faltantes se registran, precisamente, en las edades más tempranas, en especial entre los menores de 5 años y los adultos más jóvenes, tal como se aprecia en el gráfico 4. Ello podría ser el reflejo de un flujo migratorio que, además de ser eminentemente laboral, asume un carácter familiar, tanto por la cantidad de niños nicaragüenses que migran con sus padres, como por los niños de padres nicaragüenses nacidos en el país de destino. De allí la marcada pérdida de población infantil. Hacia el año 2010 las pérdidas ya son también notorias en grupos etarios más adultos (incluso por encima de los 50 años de edad), producto de los flujos emigratorios más tempranos. El ejercicio muestra que para 2050, las pérdidas de población serían destacables incluso entre la población de 60 y más años aunque el grupo que más marcadamente perdería población es el comprendido entre los 35 y 44 años de edad. Recién en 2100 se observaría una distribución mucho más pareja de la pérdida de población entre los grupos etarios, pero con un leve abultamiento entre la población comprendida entre los 50 y 70 años.

GRÁFICO 4 – Nicaragua: población “perdida” por grupos de edad por efecto de la migración internacional – 1970, 1990, 2010, 2050 y 2100



Fuente: Elaboración propia y en base a CELADE (2011).

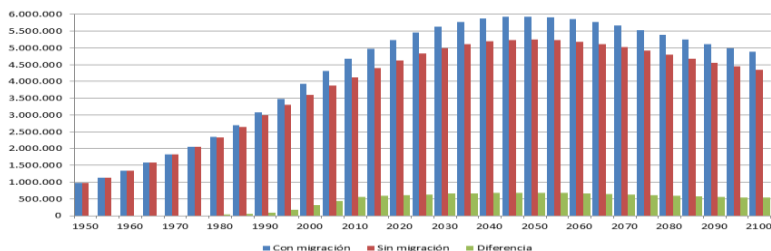
Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Al contrastar en el gráfico 5 la evolución en la línea de tiempo de las pérdidas y ganancias de población del país de origen y del de destino, respectivamente, se puede apreciar el impacto diferencial de la migración internacional en cada una de ambas poblaciones. Dicho diferencial no solo se expresa en los volúmenes hipotéticos de población perdida y ganada, sino también en el momento en el cual dicho impacto empezaría a hacerse notorio en cada país. Mientras en Nicaragua el ejercicio permite visualizar que las pérdidas de población se hacen perceptibles desde 1970, en Costa Rica recién cobran notoriedad por 1990.

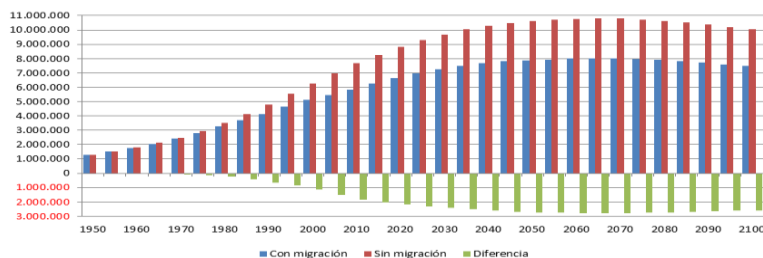
Asimismo, de los casi dos millones de personas que pierde Nicaragua, solo medio millón aparecen como ganancia de Costa Rica. La pregunta es, por consiguiente, ¿dónde estaría el casi millón y medio de personas restante que Nicaragua vendría perdiendo desde 1950 por la emigración de nacionales? Una explicación parcial podría encontrarse en la diversidad de destinos migratorios, como los Estados Unidos. La segunda explicación tiene que ver con el supuesto ya explicitado de que la población nicaragüense emigrante a Costa Rica adopta los patrones de fecundidad y mortalidad del país de destino.

GRÁFICO 5 – Costa Rica y Nicaragua: población total con y sin migración internacional (ambos sexos), por quinquenios. 1950 – 2100 (años seleccionados)

A. Costa Rica



B. Nicaragua



Fuente: Elaboración propia y en base a CELADE (2011).

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

A lo largo de todo el período del ejercicio (1950-2100), se observa que en Costa Rica la máxima ganancia de población se daría en 2045 y 2050, momento en el que alcanzaría las 680 mil personas y a partir del cual esta empezaría su curva descendente hasta estabilizarse en torno a las 530 mil. En Nicaragua, en tanto, las máximas pérdidas tendrían lugar en torno al año 2070, momento en el que el ejercicio permite observar un faltante de más de 2 millones 770 mil personas. Hacia el año 2100 dicho volumen parecería estabilizarse en algo menos de 2 millones 600 mil (véase el Gráfico 5).

Los cambios en las relaciones de dependencia en ausencia de migración internacional

En el caso de la relación de dependencia ([60y+ + 0-14]/ 15-59), al comparar las cifras de las dos hipótesis se observa que, en el caso de Costa Rica, el aporte de población entre 15-59 años por la llegada de inmigrantes actúa disminuyendo los valores de dicha relación. Ello empieza a notarse desde 1980 (véase el cuadro 1) y se hace más notorio para 2010, cuando la diferencia entre ambas hipótesis alcanzaría a 1,2 (52,4 versus 53,6 dependientes por cada 100 potencialmente activos). Este indicador refleja con claridad el efecto “rejuvenecedor” de la migración nicaragüense sobre la población de Costa Rica.

CUADRO 1 – Costa Rica y Nicaragua: relación de dependencia estimada y proyectada, con y sin migración internacional (ambos sexos) – 1950 – 2100 (años seleccionados)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2030	2050	2070	2100
Costa Rica											
Con migración	85,5	108,6	106,8	80,8	75,5	64,5	52,4	58,0	79,6	102,1	103,8
Sin migración	85,5	108,6	106,8	81,7	76,9	65,7	53,6	58,9	78,4	101,6	103,8
Nicaragua											
Con migración	91,0	106,1	109,1	105,9	103,4	86,3	68,5	57,8	65,1	84,4	102,3
Sin migración	91,0	104,7	107,3	102,4	97,6	81,8	64,7	57,0	66,4	84,0	102,5

Fuente: Elaboración propia y en base a CELADE (2011).

En Nicaragua, en tanto, las diferencias entre ambas hipótesis son más destacadas. Los efectos de la emigración comienzan a reflejarse en los valores de la relación de dependencia a partir de 1960, hasta alcanzar su mayor amplitud en 1990 (103,4 versus 97,6 dependientes por cada 100

potencialmente activos), y llegar a 2010 con una diferencia menguante entre ambas hipótesis, de 5,8 en 1990 a 3,8 dependientes en 2010.

Las proyecciones no reflejan valores muy diferentes para Costa Rica entre ambas hipótesis. Hasta el año 2030, la relación de dependencia se mantendría más elevada en la hipótesis sin migración, situación que se invertiría hacia el año 2050 con una relación de dependencia más elevada en la hipótesis con migración. El aporte de los viejos inmigrantes que ingresan a las edades adultas mayores estaría explicando dicho aumento. Hacia el año 2100, los valores entre ambas hipótesis quedarían igualados.

En el caso de Nicaragua —con una relación de dependencia sensiblemente más baja que Costa Rica hasta el año 2070—, se daría una situación inversa. Producto de la población en edades activas que “habría perdido” como resultado de la emigración, la relación de dependencia se mantendría más alta en la hipótesis con migración hasta 2030. Hacia el año 2070 las diferencias en los valores entre ambas hipótesis se harían mínimas. Hacia el año 2100 los valores de la relación de dependencia de ambos países - y en ambas hipótesis - serían prácticamente convergentes.

Cuando se trata de la relación de dependencia estimada para los mayores (sin los menores de 15 años) (60y+ / 15-59), los efectos en la población nicaragüense vuelven a hacerse visibles tempranamente, en 1960, aunque con diferencias muy bajas entre los dos escenarios (0,1 y 0,2 hasta 1980) (véase el cuadro 2). Recién en 1990, la diferencia alcanza una amplitud de 0,7, para llegar a 0,6 en 2000 y 2010. En otros términos, la estimación para el año 2010 con emigración de nicaragüenses indica 10,5 mayores por cada 100 potencialmente activos, relación que disminuye hasta 9,9 en la hipótesis de migración cero (por efecto de esos más de 100 mil ancianos, en términos absolutos, que resultan de la diferencia entre ambas hipótesis). Hacia el año 2070 se observaría una convergencia en los valores entre ambas hipótesis que se mantendrá en el año 2100.

En Costa Rica, en tanto, la proporción de personas mayores aumenta cuando se omite a la población inmigrante, pasando de 14,4 a 15,3 de 60 años y más por cada 100 potencialmente activos en 2010. De todas formas, los valores relativos entre ambas hipótesis tienden a converger hacia el año 2070, hasta quedar igualados en el año 2100. Asimismo, y en contraste con el comportamiento observado en la población nicaragüense, los efectos en la relación de dependencia para los mayores comienzan a notarse más marcadamente recién en los años 2000 y 2010. El descenso gradual observado hasta 1990 —similar en ambas hipótesis— es atribuible entonces al efecto del bono demográfico.

Al igual que con la relación de dependencia, Nicaragua tendría una relación de dependencia de los mayores sensiblemente más baja que Costa

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Rica hasta el año 2070, producto de la población en edades activas que habría emigrado en el pasado. No obstante, hacia el año 2100 los valores de ambos países tenderían a converger, inclusive en las dos hipótesis.

CUADRO 2 – Costa Rica y Nicaragua: relación de dependencia de las personas de 60 y más años estimada y proyectada, con y sin migración internacional (ambos sexos) – 1950/2100 (años seleccionados)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2030	2050	2070	2100
Costa Rica											
Con migración	14,2	15,1	14,2	13,0	12,6	12,7	14,4	30,0	52,9	73,3	72,6
Sin migración	14,2	15,1	14,2	13,0	12,7	13,2	15,3	30,6	51,8	72,8	72,6
Nicaragua											
Con migración	8,8	8,4	8,5	8,9	9,9	10,1	10,5	17,6	34,5	55,5	71,4
Sin migración	8,8	8,3	8,4	8,7	9,2	9,5	9,9	18,0	35,9	55,2	71,7

Fuente: Elaboración propia y en base a CELADE (2011).

El índice de envejecimiento

En el caso del índice de envejecimiento, las variaciones observadas entre los dos escenarios no son de gran magnitud hasta el año 2010 en Costa Rica y 2030 en Nicaragua (véase el cuadro 3).

CUADRO 3 – Costa Rica y Nicaragua: índice de envejecimiento estimado y proyectado, con y sin migración internacional (ambos sexos). 1950 – 2100 (años seleccionados)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2070	2100
Costa Rica													
Con migración	19,8	16,2	15,3	19,1	20,0	24,6	38,0	67,7	107,5	146,6	198,4	254,6	232,9
Sin migración	19,8	16,2	15,3	18,9	19,7	25,1	39,8	70,0	107,9	144,1	194,3	252,8	232,8
Nicaragua													
Con migración	10,8	8,6	8,5	9,2	10,6	13,2	18,0	28,3	43,9	70,7	112,8	191,5	231,2
Sin migración	10,8	8,6	8,5	9,2	10,5	13,1	18,1	29,1	46,2	75,6	117,5	191,3	232,1

Fuente: Elaboración propia y en base a CELADE (2011).

En el primer caso, el año 2050 muestra la mayor incidencia de los inmigrantes envejecidos sobre el índice, con una diferencia entre ambas

hipótesis de más de 4 puntos; en tanto que en el país vecino el impacto se hace más notorio en 2040, con casi 5 puntos de diferencia entre ambas hipótesis que se mantienen aun en 2050.

Conclusiones

La construcción de hipótesis sin migración permitió ver que el impacto a mediano y largo plazo es más notorio en Nicaragua que en Costa Rica. Los efectos de la migración sobre la estructura de la población costarricense recién empiezan a hacerse notar en la década de 1990, con un incremento absoluto de casi 68 mil personas en edades activas (entre 15 y 59 años) en la estimación con migración. Para el año 2010 dicho valor supera las 380 mil personas y en la proyección para el año 2030 se ubicaría por encima de las 430 mil.

Al analizar las proyecciones para 2050 y 2100, lo que se observa es que, si bien el grupo de la población potencialmente activa es el que más ganancias manifestaría, el grupo de las personas mayores registraría un aumento notable. Para el año 2050, la diferencia entre las dos hipótesis (con y sin migración) da una ganancia de población que, en términos absolutos, se haría más abultada entre los grupos de 60 a 69 años de edad. En otros términos, de las 681 mil personas que constituirían la ganancia de población de Costa Rica merced a la migración internacional en 2050, más de 100 mil se concentrarían en el grupo etario comprendido entre los 60 y 69 años. Es en ese momento cuando se observa que el efecto de la migración internacional, que en etapas más tempranas contribuyó al rejuvenecimiento de la población, actuaría en sentido inverso incrementando el número de personas mayores. Hacia el año 2100, en tanto, además de disminuir en términos absolutos —alcanzando las 530 mil personas en total—, la ganancia de población total se distribuiría mucho más parejamente entre todos los grupos de edad.

En Nicaragua, en cambio, la pérdida de población en edades jóvenes y activas por la emigración se hace notar más tempranamente, en 1970. En términos agregados, el ejercicio de estimación de la población bajo el supuesto de migración cero mostró que la pérdida de población potencialmente activa alcanzaba en 1970 un valor absoluto de casi 50 mil personas, en 1990 trepaba a 390 mil, para llegar a más de 1 millón 200 mil personas en 2010. El faltante de población potencialmente activa que trajo aparejada la emigración de nicaragüenses crecería a casi 1 millón 570 mil personas hacia el año 2030, marcando el valor máximo en el monto de población “perdida” en 2050 (con poco más de 1 millón 600 mil), y disminuiría hasta alrededor de 1 millón 300 mil hacia el año 2100. Se trata no solamente de aquellos nicaragüenses que emigraron a edades jóvenes en décadas anteriores, sino también de los hijos de esos

emigrantes que – habiendo nacido tanto en Nicaragua como en Costa Rica – habrían pasado a engrosar la población en edades activas del país de destino.

La población mayor de Nicaragua (60 años y más) registraría la pérdida más cuantiosa hacia el año 2100, lo que implicaría un total de 920 mil ancianos menos, que ya habrían alcanzado los 640 mil en 2050. En otros términos, en la hipótesis de que no hubiese habido migración desde 1950, para el año 2100 Nicaragua tendría casi un millón de ancianos más. Este puede ser un indicio de que, en el corto plazo y en sentido inverso de lo que acontece en Costa Rica, la emigración actuaría acelerando el envejecimiento por la pérdida de población en edades activas y en la niñez, pero en el largo plazo el efecto se invertiría, desacelerándolo.

La máxima ganancia de población total en Costa Rica se observaría hacia 2050, momento en el que alcanzaría las 680 mil personas y a partir del cual empezaría su curva descendente hasta quedar en torno a las 530 mil en 2100. En Nicaragua, en tanto, las máximas pérdidas tendrían lugar en torno al año 2070, momento en el que el faltante alcanzaría casi 2 millones 800 mil personas, para ubicarse en algo menos de 2 millones 600 mil hacia el año 2100.

De la comparación entre los volúmenes “perdidos” y “ganados” por cada país destaca la enorme disparidad en los valores. Una primera explicación a esta diferencia podría encontrarse en la diversidad de destinos migratorios de la población nicaragüense. La segunda tendría que ver con la adopción por parte de la población nicaragüense en Costa Rica de los patrones de fecundidad y mortalidad del país de destino. Ello implicaría que los faltantes de población más joven de Nicaragua no son solamente niños que se fueron o nacieron en Costa Rica, sino también de aquellos que habrían nacido en Nicaragua de haberse quedado sus padres en el país de origen, pero que tampoco nacieron en Costa Rica en virtud de la adopción de un patrón de fecundidad más baja.

Sin embargo, lo que los valores absolutos permiten ver en relación con las pérdidas y ganancias de población merced a la migración, no aparece tan claramente cuando se observa el comportamiento de los indicadores de envejecimiento. En primer lugar, el impacto de los flujos migratorios no es igualmente notorio en los indicadores. Las relaciones de dependencia a lo largo de todo el período de análisis, por ejemplo, no muestran grandes variaciones en Costa Rica entre ambas hipótesis, en tanto que en Nicaragua el período que va de 1980 a 2010 es el que registra un desfase que llega a superar los cinco puntos en alguno de los valores, para luego converger. Cuando se trata de la relación de dependencia de los mayores, las diferencias entre ambas hipótesis y en

ambos países se atenúan, incluso en el caso de Nicaragua, alcanzando la diferencia un valor máximo de 1,4 en el año 2050.

En el caso del índice de envejecimiento, si bien no existen diferencias muy notorias entre ambas hipótesis a lo largo de todo el período y las variaciones no son significativas hasta el año 2000, la relación entre jóvenes y mayores en Costa Rica sufre un cambio dramático en un período de apenas 20 años, pasando de unos 40 mayores por cada 100 jóvenes en 2010 a casi 108 por cada 100 en 2030, 200 en 2050 y 255 en 2070, para estabilizarse en 233 en el año 2100. En Nicaragua, en tanto, se observa un proceso similar pero con 20 años de diferencia: de alrededor de 45 mayores por cada 100 jóvenes en 2030 pasaría a más de 110 en 2050 y treparía a más de 190 en 2070, hasta alcanzar los 231 en el año 2100. Se trata de un indicador que pone en evidencia cuán vertiginoso será el cambio en la estructura por edades de la población de ambos países.

Si bien en el contexto de una dinámica migratoria de tipo sur-norte la migración podría estar compensando el vacío demográfico que produce el proceso de envejecimiento de la población del país de destino —como en el caso de la migración latinoamericana en España y los Estados Unidos, por ejemplo—, los resultados del ejercicio no permiten arribar a una conclusión parecida en el contexto de una migración de tipo sur-sur como la que se produce entre Costa Rica y Nicaragua. En otros términos, no hay tal vacío demográfico ni tal compensación en el caso del sistema migratorio entre Costa Rica y Nicaragua (REBOIRAS, 2015).

En este contexto, no se observa que el incremento de la población en edades activas de Costa Rica —producto de la llegada de inmigrantes desde Nicaragua— reduzca los niveles de dependencia demográfica de su población. Contrariamente, la pérdida de población sí significa para Nicaragua una suerte de exportación de su bono demográfico que, como muestran los resultados del ejercicio, no se traduce en una ganancia equivalente para Costa Rica (REBOIRAS, 2015).

De allí que, en el caso de Costa Rica y Nicaragua las variables de índole demográfica no se conjugarían tan claramente como un factor relevante de atracción de población migrante y, por tanto, no podrían explicar *per se* la magnitud y características de los flujos migratorios entre ambos países. Más que la demografía, los ciclos políticos y económicos experimentados por ambos países estarían explicando sus procesos migratorios (REBOIRAS, 2015).

Encontrándose la población de Costa Rica en pleno bono demográfico, no es la falta de poblaciones jóvenes lo que explicaría la llegada de inmigrantes desde Nicaragua sino las características del mercado de trabajo costarricense. La migración nicaragüense podría

obedecer a una lógica de complementariedad en virtud de la cual los inmigrantes —con menor nivel educativo que la población local— se insertan mayoritariamente en los sectores de más baja calificación (FLACSO, 2012; ACUÑA; ALFARO; VOOREND, 2011).

No obstante, la emigración de nicaragüenses podría constituir una forma de reducir la presión que genera la actual fase del bono demográfico en Nicaragua. En otros términos, Costa Rica —junto con otros destinos migratorios— podría estar aliviando las presiones demográficas que produce el bono en el país vecino. En tal caso, podría vislumbrarse entonces la presencia de un factor de índole demográfico en el escenario de migración Sur-Sur que configuran estos dos países limítrofes.

Son entonces los factores de índole económica, social y política - sobre todo en el pasado - los que explicarían con mayor claridad la migración nicaragüense en Costa Rica. La pregunta que cabe plantear, por tanto, es qué sucederá cuando - pasado el período de bono demográfico - vuelvan a aumentar las tasas de dependencia demográfica, concretamente la de los mayores; situación que, como muestra el ejercicio, ocurrirá no solo en Costa Rica sino también, y con unos pocos años de diferencia, en Nicaragua. ¿Podría volver a jugar entonces la migración internacional un rol preponderante en el rejuvenecimiento poblacional de estos dos países? ¿De dónde provendrán, por tanto, los flujos migratorios si los que tradicionalmente habían sido países de origen de la migración también contarán para entonces con poblaciones envejecidas?

Referencias

- ACUÑA, G.; ALFARO, M.; VOOREND, K. Flujos migratorios intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. **Informe de Costa Rica**; San José, 2011.
- CANALES, A. **Las profundas contribuciones de la migración latinoamericana a los Estados Unidos**. documento de referencia para el Taller sobre el Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de la migración internacional: nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro. Santiago, 2010.
- CAVALCANTI, L.; PARELLA, S. El retorno desde una perspectiva transnacional. **REMHU – Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana**, v. 21, n. 41, p. 9-20, 2013.
- CELADE. **Observatorio Demográfico 2017**. Santiago de Chile, Chile, 2017.
- _____. Envejecimiento poblacional. **Observatorio Demográfico**, n. 12, 2011.
- _____. Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe. **Boletín**, n. 6, 2008
- CHACKIEL, J. La dinámica demográfica en América Latina. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2004. (Serie Población y Desarrollo, n. 52).

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- CHESNAIS, J. **El proceso de envejecimiento de la población.** Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 1990. (Serie E, n. 35).
- COLEMAN, D. A. **Who's afraid of low support ratios?: a UK response to the UN Population Division report on "replacement migration"**. New York, NY, 2000.
- CONAPO – CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. **Informe de México: el cambio demográfico, el envejecimiento y la migración internacional en México.** Santo Domingo, 2008.
- DOMINGO I VALLS, A. Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España. Entre la complementariedad y la exclusión. In: CANALES, A. (Ed.). **Panorama actual de las migraciones en América Latina.** Guadalajara, 2006.
- FLACSO. Los derechos laborales no tienen fronteras. **Boletín**, San José, 2012.
- INEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE COSTA RICA. **X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda: resultados generales.** San José, 2012.
- MORALES GAMBOA, A. **Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas.** Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2008. (Serie Población y Desarrollo, n. 85).
- NACIONES UNIDAS. **Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?** New York, NY: United Nations, 2001.
- PORTES, A.; GUARNIZO, L.; LANDLOT, P. The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field. **Ethnic and racial studies**, v. 22, n. 2, p. 217-237, 1999. Disponible en: <<https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/16704/1/Portes%20Guarnizo%20Landolt%20ERS%201999.pdf>>. Acceso en: 14 ene. 2015.
- REBOIRAS, L. **Migración internacional y envejecimiento demográfico en un contexto de migración Sur-Sur: el caso de Costa Rica y Nicaragua.** Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2015. (Serie Población y Desarrollo, n. 110).

MIGRACIÓN, TRABAJO Y DESIGUALDAD SOCIAL EN EL NORTE GRANDE DE CHILE

Alejandro I. Canales

En las últimas décadas Chile ha adquirido un rol relevante en la inmigración en la región sudamericana. De concentrar menos del 2% del stock de inmigrantes a la región en 1990, ha pasado a concentrar casi el 9% de ellos en el 2015. Aunque en términos absolutos se mantiene por debajo de los dos países de mayor atracción migratoria en la región (Argentina y Venezuela), en términos relativos es junto a Ecuador donde más rápido ha crecido la inmigración en las últimas dos décadas. En ambos casos, el crecimiento del volumen de inmigrantes fue del orden del 160% entre el 2000 y el 2015, superando con mucho el promedio regional (35%) y el crecimiento de Argentina y Venezuela (36% y 38%, respectivamente)¹²⁵.

Las diferencias entre Ecuador y Chile, es que mientras en el primer caso se trata esencialmente de inmigrantes colombianos desplazados de sus comunidades por la situación de violencia que se ha vivido en ese país (CANALES et al., 2013; MORALES; ACUÑA; WING-CHING, 2010), en el caso de Chile el origen de la inmigración es más diverso aunque igualmente concentrado en los países sudamericanos, los cuales contribuyen actualmente con 77% del total de inmigrantes.

Este incremento de la inmigración en Chile se refleja también en la tasa de inmigración la que pasó de menos de 1.2% en el 2000 a más de 2.7% en el 2015, y todo indica que seguirá incrementándose en los siguientes años. Asimismo, al incremento de los volúmenes cabe agregar la irrupción de nuevos flujos migratorios en años recientes, especialmente migrantes provenientes de Haití, Venezuela y República Dominicana (ROJAS; SILVA, 2016).

En el caso de Chile, la inmigración se ha concentrado principalmente en la Región Metropolitana (Santiago), y en menor medida en las regiones del Norte Grande, mismas que conforman la región fronteriza con Bolivia y Perú. En concreto, de acuerdo a los datos de la encuesta CASEN de 2015, 69% de los inmigrantes residen en la Región Metropolitana de Santiago, a la vez que otro 15% reside en las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá y de Antofagasta, y el 16%

¹²⁵ Estimaciones propias con base en United Nations (2015).

restante en las demás regiones del centro y sur de Chile. No obstante esta menor concentración, la situación se invierte cuando consideramos la proporción que esta inmigración representa en el contexto demográfico de cada región. Así, mientras en Santiago los inmigrantes representan 4.5% de la población, en las regiones del Norte Grande la tasa de inmigración es de 6.5%, constituyéndose en la región de mayor inmigración relativa en el país, muy por encima del promedio nacional, y de las otras regiones del centro y sur del país, en donde la tasa de inmigración apenas representa el 0.5% de la población total.

Junto a esta mayor tasa de inmigración, la composición y origen de los inmigrantes en las regiones del Norte Grande de Chile resulta diferente y específica, y resalta el carácter fronterizo de la inmigración (TAPIA LADINO, 2014). En efecto, los inmigrantes provenientes de os países fronterizos, Bolivia y Perú, representan casi 75% del total de inmigrantes en las regiones del Norte Grande de Chile, proporción que se reduce a sólo 39% en la Región Metropolitana, y a menos del 15% en el resto del país, y ello a pesar de que Perú es desde hace más de una década el principal origen de la inmigración en la Región Metropolitana (STEFONI, 2011).

Este mayor peso relativo de la inmigración en las regiones del Norte Grande de Chile así como su perfil específico, ha sido ya documentado en otros trabajos (ROJAS PEDEMONTTE et al., 2017; GUIZARDI, 2015; BERGANZA, 2011). Aquí nos interesa enfocarnos en una dimensión no suficientemente analizada ni documentada. Nos referimos a la desigualdad social y de ingresos que parece estar asociada a la inmigración en esta región del país, en donde parece más evidente que la conjunción de la condición étnica y migratoria, refuerzan procesos de discriminación en contra de la población migrante, conformando contextos de mayor precariedad laboral y vulnerabilidad social que afecta fundamentalmente a los inmigrantes provenientes de Bolivia y Perú.

El Norte Grande de Chile: geografía, población e historia

Hasta antes de la Guerra del Pacífico, la frontera norte de Chile se ubicaba a la altura de la actual comuna de Taltal en la provincia de Atacama en ese entonces y que actualmente conforma la zona sur de la Región de Antofagasta. Como resultado de la Guerra, Chile anexó por un lado, el Departamento de Tarapacá, que pertenecía a Perú, y que actualmente está conformada por las provincias de Iquique, Tamarugal, Arica y Parinacota, y por otro lado, anexó el Departamento del Litoral, que pertenecía a Bolivia, y en donde se ubican las actuales provincias de Antofagasta, El Loa y Tocopilla, de la Región de Antofagasta de Chile (GARCÍA, 2014; LAGOS, 1966). Como resultado de este proceso de

anexión de territorios, la frontera de Chile se extendió más de 900 kilómetros hacia el norte, quedando en la comuna de Arica, frontera con la ciudad de Tacna en Perú, a la vez que se extendió la frontera con Bolivia a lo largo de lo que es actualmente toda la zona nororiental de Chile que conforman las provincias de El Loa, Iquique y Parinacota.

Actualmente esta amplia zona del norte de Chile corresponde a una región con características geográficas, demográficas, políticas e históricas propias que hasta antes de regionalización implementada por la Dictadura Militar, se conocía como el Norte Grande de Chile (CORFO, 1962; SÁNCHEZ; MORALES, 1990). Esta amplia región está compuesta por tres regiones político-administrativas; a) la Región de Arica y Parinacota, que forma límite con la Provincia de Tacna, en Perú, y los Departamentos de La Paz y Oruro en Bolivia; b) la Región de Tarapacá, que forma frontera con los departamentos de Oruro y Potosí de Bolivia; y c) la Región de Antofagasta, que es frontera con el departamento de Potosí, Bolivia, y las provincias de Jujuy y Salta, del Noroeste argentino (ver Mapa).

Dado nuestro interés por analizar la migración en zonas fronterizas, consideramos que esta regionalización responde a esta exigencia metodológica. Por un lado, su origen histórico y político nos habla de una región fronteriza que desde conformación como provincias del norte de Chile ha mantenido importantes vínculos económicos, políticos, demográficos y culturales con Perú y Bolivia (TAPIA LADINO; CHACÓN, 2016). Por de pronto, desde su anexión al Estado chileno, estas provincias del Norte Grande estuvieron conformadas por importantes contingentes de población de origen peruano y boliviano, la cual si bien fue reduciéndose a lo largo del siglo XX, en décadas recientes ha retomado un impulso a partir de la inmigración creciente de ciudadanos de esos dos países a esta región de Chile (TAPIA LADINO, 2012).

Si bien hay autores que han analizado los procesos migratorios en esta zona del país, lo han hecho usualmente a partir de la actual división político-administrativa de Chile, lo que les ha permitido focalizar el análisis principalmente en la zona tri-fronteriza de Chile (Arica), Perú (Tacna) y Bolivia (La Paz), lo que si bien permite profundizar el análisis describiendo con gran detalle los procesos migratorios y de integración regional, no dan cuenta, sin embargo, de una visión geográfica más amplia que abarque a todo el territorio que dio origen a esta región del país, y por tanto, a los procesos sociales, económicos y demográficos que van más allá de la zona que conforma directamente esta triple frontera (ROJAS PEDEMONTE et al., 2017; TAPIA LADINO, 2014).

Mapa 1.
Zona fronteriza Chile-Bolivia-Perú



En conjunto, estas tres regiones que conforman el Norte Grande de Chile constituyen una zona geográfica de más de 185 mil kilómetros cuadrados que representa el 25% del territorio de Chile continental. Esta gran región del país se caracteriza por sus riquezas naturales y mineras que han permitido sostener el desarrollo económico no sólo de la zona, sino que desde su anexión a fines del siglo XIX han generado cuantiosos excedentes mineros y rentas económicas que han sustentado el desarrollo económico y social de todo el país (CYPHER, 2007; PINTO, 1959).

Actualmente podemos identificar tres zonas económico-productivas y demográficas diferentes, con dinámicas de integración y vinculación fronteras particulares y en cierta forma complementarias.

Por un lado, destaca la zona de Arica-Tacna que desde su conformación histórica, se ha constituido en una región transfronteriza caracterizada por la intensidad y cotidianidad de los flujos de personas e intercambios comerciales y económicos en ambos sentidos de la frontera (BERGANZA, 2011). En esta región, la franja limítrofe más que establecer una separación de territorios, conforma el vínculo que integra territorios, economías, población e historia de ambos lados de la frontera. Sin embargo, su radio de acción e influencia es limitado y se restringe principalmente a las comunas y territorios aledaños a la franja fronteriza. En todo caso, se trata de una región en donde la movilidad y desplazamiento de personas y bienes materiales y simbólicos es algo recurrente y que ya forma parte de la estructura social e identitaria de la región (PODESTÁ, 2011).

Por otro lado, destaca la Zona Franca de Iquique (ZOFRI), fundada a fines de los 60s, y que se consolida a partir de la década de los setenta y que se basa en una serie de franquicias y beneficios tributarios para la importación y exportación de productos y servicios (FLORES, 2011). Apoyada en la restructuración, ampliación y modernización del puerto de Iquique, esta zona franca se ha transformado en un referente fundamental para el comercio internacional, y entrada y salida de productos de la región, especialmente de Bolivia, Perú y Argentina, así como para el sur de Brasil, y el Paraguay (CONDORI, 2014; PODESTÁ, 1998). Por su ubicación geográfica se ha convertido en un punto estratégico para el impulso del intercambio comercial entre los países del Mercosur con Asia y resto de América.

Por último, la zona minera especialmente en Calama ubicada en la zona cordillerana de la región de Antofagasta, y en menor medida en las comunas de Pica y Pozo Almonte en la Región de Tarapacá. En Calama se ubica la mina de Chuquicamata, mina de cobre a tajo abierta más grande del mundo y que genera la mayor producción cuprífera de Chile. Al respecto, los datos son elocuentes. De acuerdo a la composición del PIB regional que provee el Banco Central de Chile, en 2015 la minería generó 48% del PIB en la Región de Antofagasta y 32% en la región de Tarapacá. Asimismo, estas dos regiones concentran 58% de la producción minera de todo el país. Estos datos ejemplifican el alto grado de especialización en actividades extractivas y mineras de esta gran región de Chile, así como su incomparable influencia en la dinámica económica a nivel nacional.

Estas tres zonas conforman la base económico-productiva de la región del norte de Chile, y que le han dado un gran impulso económico y social especialmente desde la década de los 90s, a partir del nuevo *boom* de los *commodities* y los procesos de apertura comercial e integración económica regional en América Latina (VIVARES, 2018; ESTAY, 2018). Como resultado de ello, las provincias y regiones del Norte Grande de Chile se han convertido en un polo de gran atracción migratoria, especialmente de trabajadores y ciudadanos provenientes de Perú y Bolivia, a los que recientemente se le agregan inmigrantes provenientes de Colombia y en menor medida de otros países sudamericanos (ROJAS PEDEMONTE; SILVA, 2016). Considerando lo anterior, a continuación presentamos un análisis descriptivo sobre los niveles y tendencias de la inmigración, así como de las causas estructurales que la generan. Posteriormente presentamos una caracterización del perfil sociodemográfico de los inmigrantes así como un análisis de las condiciones de vulnerabilidad social y precariedad

laboral que caracteriza su situación socioeconómica y que deriva en diversas formas de desigualdad social.

Niveles y tendencias de la inmigración en las regiones de Norte Grande de Chile

Los flujos migratorios al Norte Grande de Chile se han incrementado significativamente en las últimas dos décadas, a un ritmo incluso superior que en el resto de país. En efecto, entre 1992 y 2015 la inmigración en Chile prácticamente se cuadruplicó, pasando de 115 mil a 465 mil inmigrantes. En el caso de las regiones del Norte Grande, en cambio, el ritmo de crecimiento es aún mayor, pasando de sólo 10 mil inmigrantes en 1992 a 69 mil en 2015, es decir, prácticamente se septuplicó en esos mismos 23 años. Esto permitió que estas regiones del Norte Grande pasaran de concentrar menos del 10% de la inmigración en Chile en 1992, a atraer el 15% de ella en 2015, constituyéndose junto a la Región Metropolitana de Santiago, la principal zona de atracción migratoria del país.

Esto se refleja en la tasa de inmigración, esto es, la proporción que estos inmigrantes representan respecto a la población que reside en estas regiones. En 1992 sólo 1.4% de los habitantes del Norte Grande eran inmigrantes, cifra que si bien ya era superior al promedio nacional (0.9%), refleja en realidad una muy baja inmigración. En 2015 en cambio, la tasa de inmigración en el Norte Grande se elevó a 6.5%, situándose no sólo muy por encima del promedio nacional (2.7%) sino también por sobre la tasa que prevalece en la Región Metropolitana, en donde la inmigración aunque importante, representa sólo 5.1% de la población total¹²⁶.

En cuanto a la distribución de los inmigrantes según regiones y comunas de residencia, vemos que prácticamente 90% de ellos se asientan en las regiones de Tarapacá y Antofagasta, a la vez que sólo 11% radica en la región de Arica. Sin embargo, al considerar las tasas de inmigración vemos que destaca el caso de la Región de Tarapacá, en donde 9.3% de la población es inmigrante internacional, proporción que la ubica como la región de mayor concentración relativa de inmigrantes en el país, duplicando la tasa de inmigración de la Región Metropolitana de Santiago y más que triplicando el promedio nacional. Asimismo, si bien en las regiones de Arica y de Antofagasta la tasa de inmigración no

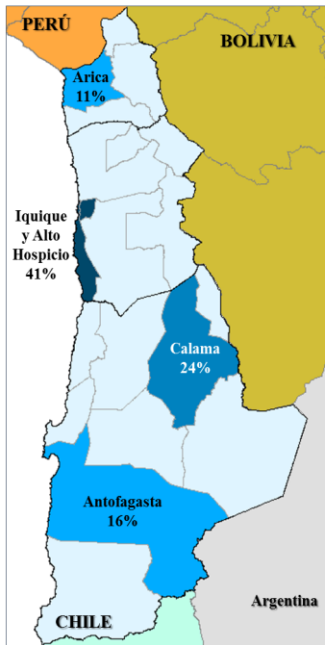
¹²⁶ Cabe señalar que la capacidad de atracción demográfica se extiende también a la migración interna. En 2015 casi 20% de la población residente en las regiones del Norte Grande habían nacido en otras regiones de Chile, lo que sumado a los nacidos en el extranjero, nos da una tasa de inmigración de más de 26% muy superior al promedio nacional y a la prevaleciente en la Región Metropolitana de Santiago.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

es tan elevada, igualmente se ubican muy por encima del promedio nacional y por encima también de la prevaeciente en la Región Metropolitana.

A nivel de comunas, vemos que en general, la distribución territorial de la inmigración tiende a seguir la distribución de la población, así como los patrones de localización de las principales actividades económicas y productivas de estas regiones.

Mapa 2
Volumen y distribución por regiones y comunas de la inmigración en el Norte Grande



Chile. Inmigrantes según región de residencia y país de origen

	Chile	Norte Grande			
		Total Norte Grande	Región de Arica y Paríacota	Región de Tarapacá	Región de Antofagasta
Población 1992	13,348,401	750,303	174,119	165,460	410,724
Inmigrantes 1992	114,597	10,360	4,920	2,124	3,316
Tasa Inmigración 1992	0.9%	1.4%	2.8%	1.3%	0.8%
Población 2015	17,552,505	1,069,172	167,793	326,966	574,413
Inmigrantes 2015	465,319	69,030	7,982	30,520	30,528
Tasa de Inmigración 2015	2.7%	6.5%	4.8%	9.3%	5.3%

País de Origen de los Inmigrantes (2015)					
Bolivia	47,110	32,400	3,617	12,121	16,662
Perú	139,361	18,310	3,342	10,306	4,662
Colombia	63,481	9,857	466	4,543	4,848
Otros Países	215,367	8,463	557	3,550	4,356

Fuente: Estimaciones propias con base en Censo de Población 1992 y Encuesta CASEN, 2015

Como se observa, 41% de los inmigrantes se asientan en las comunas de Iquique y Alto Hospicio, como resultado de la gran atracción demográfica que genera el desarrollo económico a partir de la consolidación y expansión de la Zona Franca en esa ciudad y puerto. Asimismo, otro 24% se asienta en la comuna de Calama, que es donde se localizan las principales empresas mineras y cupríferas de la región, incluyendo la mina de Chuquicamata. Finalmente, otro 27% se distribuye entre Antofagasta (16%) y Arica (11%). La primera corresponde a la ciudad más grande e importante de la región del Norte Grande que concentra gran parte de las actividades de servicios y apoyos económicos, financieros y productivos a las empresas mineras de la región. Asimismo,

por su localización geográfica, la ciudad de Arica constituye junto con Tacna una región transfronteriza, que recientemente ha recibido un impulso económico con la expansión de la Zona Franca de Iquique hacia esta ciudad. El 8% restante de inmigrantes se asientan en forma dispersa en las otras 14 comunas que conforman la región del Norte Grande de Chile, reproduciendo también el patrón de dispersión geográfica propio de la distribución de la población en esta región del país

El carácter fronterizo de la región se manifiesta también en la composición de los inmigrantes según país de nacimiento. Actualmente 47% de los inmigrantes provienen de Bolivia a la vez que otro 27% proviene de Perú. Esto indica que casi tres cuartas partes de la inmigración son esencialmente de países fronterizos¹²⁷.

Lo que resulta relevante, es que si bien Perú es desde hace un par de décadas el principal origen de la inmigración a Chile, en el caso de las regiones del Norte Grande destaca el papel de la inmigración boliviana, la que supera en más de un 75% a la inmigración peruana. De esta forma, vemos que mientras la migración peruana al Norte Grande es de menor importancia en el contexto general de la inmigración peruana a Chile, en el caso de la migración boliviana vemos que ésta tiende a concentrarse en las regiones del Norte Grande. De hecho, en 2015 prácticamente 70% de los inmigrantes bolivianos residentes en Chile se asentaban en alguna de las regiones del Norte Grande del país. Por el contrario, en ese mismo año sólo 13% del total de la inmigración peruana se asentaba en esas regiones del Norte Grande de Chile.

Asimismo, destaca también algunas diferencias en el patrón de asentamiento y residencia de los inmigrantes de estos dos países. Mientras los bolivianos tienden a concentrarse referentemente en la Región de Antofagasta, los peruanos tienden a residir preferentemente en la Región de Tarapacá. Esto refleja en cierta medida, que el destino de la inmigración parece tener cierta vinculación con el origen histórico de cada región que conforma el Norte Grande de Chile. A la vez que los bolivianos tienden a residir en las zonas que les eran suyas hasta antes de la Guerra del Pacífico, los peruanos por su parte, parecen hacer lo mismo, residiendo preferentemente en las regiones que les pertenecían hasta antes de la Guerra del Pacífico.

Ahora bien, considerando tanto la alta concentración territorial de la migración boliviana en estas regiones del país, así como el peso

¹²⁷ Cabe señalar que Argentina, tercer país que hace frontera con Chile, tiene una participación muy marginal en la inmigración en esta región del país, a pesar de que conforma el tercer país con más inmigrantes en Chile. Menos de 2 mil argentinos se asientan en las regiones del Norte Grande, cifra que representa menos del 3% de la inmigración en esta región, y menos de 3.5% del total de inmigrantes argentinos residentes en Chile.

relativo de ella adquiere en esta zona, nos interesa presentar un mapa señalando los principales lugares y departamentos bolivianos de origen de esta inmigración a Chile en general y al Norte Grande en particular.

El censo de población de 2012 de Bolivia registró por primera vez la emigración internacional. Para ello, en cada hogar se preguntó por aquellos miembros que emigraron al extranjero en los 10 años anteriores al levantamiento censal, esto es, entre 2001 y 2012. Con base en ello, el censo recopiló información sobre los países de destino, así como algunas características básicas de los emigrantes (edad, sexo y origen rural o urbano), lo que nos permite estimar para cada localidad, municipio, provincia y departamento la composición de la emigración según países de destino y principales características sociodemográficas.

Sin embargo, el censo no ofrece información suficientemente desagregada como para identificar la región o provincias de destino, ya sea en Chile o en otros países de destino de la emigración. En este sentido, y considerando en el caso de Chile el alto grado de concentración territorial de la migración boliviana en las regiones del Norte Grande, podemos asumir que el patrón de origen por provincias y departamentos que ofrece el Censo boliviano a nivel nacional, no debiera diferir en mayor medida del patrón de origen departamental y provincial de los inmigrantes bolivianos que llegan al Norte Grande de Chile, o lo que es lo mismo, que el patrón geográfico del origen de la emigración boliviana a Chile que reporta el Censo de ese país, es una buena aproximación del patrón geográfico del origen de la emigración boliviana al Norte Grande de Chile. Considerando este supuesto, en el siguiente mapa presentamos la composición por departamentos y provincias de origen de los migrantes bolivianos que entre 2001 y 2012 emigraron a Chile y al Norte Grande del país.

Como se observa en el mapa, el origen de la emigración de bolivianos a Chile tiende a seguir el mismo patrón de distribución geográfica de la población boliviana según departamentos. Por un lado, 28% y 23% de los emigrantes provienen de La Paz y Santa Cruz, departamentos donde se asienta 27% y 26% de la población boliviana. Asimismo, 15% proviene de Cochabamba, otro 6% de Chuquisaca y 5% de El Beni, departamentos donde a su vez, se asienta 18%, 6% y 4% de la población boliviana, respectivamente. Estos datos indican que grosso modo, en todos estos departamentos la tasa de emigración a Chile es muy similar, no estableciéndose diferencias significativas entre ellas, y siendo muy similares al promedio nacional.

Destacan en todo caso, los casos extremos. Por un lado, los departamentos de Pando y Tarija, en donde la emigración a Chile es un fenómeno muy marginal, y ocasional. Por otro lado, en situación opuesta

se ubica el caso del departamento de Oruro, limítrofe con las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá, de donde proviene 12% de los emigrantes que van a Chile, pero que concentra menos del 5% de la población boliviana. En este departamento podemos decir que se da una alta especialización migratoria hacia Chile, con una tasa de emigración que es más del doble del promedio nacional. No obstante, se trata de un departamento con una baja participación en la emigración hacia Chile.

En todo caso, lo que los datos indican es que si por un lado hay una alta concentración de la migración boliviana en las regiones del Norte Grande de Chile, en cuanto a los departamentos de origen en Bolivia, se muestra una situación diferente, en donde destaca la alta dispersión, y el gran papel de las grandes concentraciones demográficas. Tal pareciera que visto desde los lugares (departamentos) de origen, no hay una eventual migración fronteriza, esto es, donde los departamentos fronterizos tiendan a concentrar el flujo de emigrantes. Sin embargo, visto desde los lugares de destino (regiones y provincias en Chile) la migración boliviana sí muestra una alta concentración geográfica en el Norte Grande del país.

Otro dato relevante en cuanto al origen migratorio, es que, de acuerdo al censo de población de 2012, 75% de la emigración boliviana a Chile proviene de localidades urbanas, lo cual en cierta forma es consistente con el hecho de que dos tercios de la población boliviana residen en localidades urbanas, y solo 33% en localidades rurales. Esta concentración urbana de la emigración a Chile se presenta en casi todos los departamentos, con excepción de Oruro y Potosí, que son fronterizos con las regiones del Norte de Chile. En el caso de Oruro 54% de los emigrantes a Chile provienen de localidades urbanas, proporción que incluso se reduce a sólo 47% en el caso del departamento de Potosí, lo que lo hace el único en donde la emigración a Chile es esencialmente de origen rural, contrario a la característica general que ya hemos comentado. Sin embargo, cabe señalar que el departamento de Potosí es el de mayor grado de ruralidad en toda Bolivia. En este departamento prácticamente 60% de la población reside en localidades rurales, muy por encima del promedio nacional y regional.

En síntesis, vemos que la emigración boliviana a Chile es esencialmente de origen urbano con un destino igualmente urbano, y hacia las principales ciudades del Norte Grande de Chile (Antofagasta, Iquique, Arica y Calama). La única excepción es la emigración fronteriza proveniente del departamento de Potosí, en donde el alto grado de ruralidad de la población se manifiesta también en una alta participación de emigrantes provenientes de ese tipo de localidades.

Mapa 3
Bolivia 2001-2012. Emigrantes a Chile según Departamento de Origen



Características sociodemográficas e inserción laboral de los migrantes fronterizos

Los migrantes bolivianos y peruanos presentan un perfil sociodemográfico y socio laboral específico que los diferencia tanto de otros inmigrantes así como de la población chilena residente en las regiones del Norte Grande. Un primer aspecto a destacar es que se trata de una migración muy feminizada, especialmente en el caso boliviano, en donde prácticamente 60% de los inmigrantes son mujeres y sólo 40% hombres. Esto implica una relación de masculinidad muy baja, de sólo 67 hombres por cada 100 mujeres. En el caso de los migrantes peruanos, aunque se reduce la proporción de mujeres, ésta se mantiene por sobre la que prevalece entre la población chilena, con una relación de sólo 89 hombres por cada 100 mujeres.

Como suele suceder en los procesos de migración laboral, suele predominar la población joven y en edades plenamente activas. Tal es el caso de los migrantes bolivianos, en donde prácticamente dos tercios de ellos tienen entre 15 y 49 años, distribuidos por igual entre los menores de 30 y mayores de esa edad. En el caso de los migrantes peruanos observamos que 76% de ellos se ubica en estas edades, sin embargo, con una composición diferente, predominando ampliamente la población de 30 a 49 años, quienes representan 51% de todos los inmigrantes peruanos. Esta diferente distribución de la población en estos dos tramos de edades, hace que en promedio, los migrantes bolivianos tengan menor edad, tanto respecto a los migrantes peruanos, como respecto a la población de origen chileno residentes en esas regiones. Mientras la edad promedio de los

bolivianos es de 29.7 años, la de los peruanos es de 34.5, muy similar a la de los chilenos que es de 33.3 años.

Un tercer aspecto que caracteriza la inmigración de origen boliviano en esta región de Chile es que está compuesta por personas con muy baja escolaridad, tanto si la comparamos con el nivel escolar de la población chilena, como el de la migración de origen peruano. En efecto, 47% de los bolivianos mayores de 18 años no ha concluido sus estudios de nivel medio, a la vez que sólo 15% tienen estudios superiores, aunque no necesariamente completados. Por el contrario, la población chilena posee un mayor nivel de escolaridad. Por de pronto, casi un tercio de los chilenos mayores de 18 años no ha culminado sus estudios medios, misma proporción que por el contrario, ha cursado al menos algún grado de estudios superiores, o los ha culminado. Por su parte, en el caso de la migración de origen peruano, se ubica en una posición intermedia. Si bien se reduce la proporción de quienes no han culminado los estudios de nivel medio (26%), también se reduce la de quienes han cursado estudios superiores (22). De hecho, en el caso de la migración peruana predomina ampliamente el estrato de nivel medio de educación, esto es, que han culminado sus estudios de ese nivel, pero no tienen ningún grado de estudios superiores (52%). En otras palabras, podemos decir que mientras los inmigrantes bolivianos muestran un nivel bajo de escolarización, los peruanos muestran un nivel medio, a la vez que los chilenos muestran el mayor nivel de escolaridad.

Por último, cabe destacar la alta presencia de población que se reconoce o identifica como perteneciente a alguno de los 9 pueblos indígenas que se reconocen oficialmente en Chile. De hecho, en estas regiones del Norte Grande de Chile 14% de la población se autoidentifican como perteneciente a un pueblo indígena, proporción muy superior al promedio nacional, pero en todo caso, igualmente inferior a la que prevalece en las regiones del sur de Chile. Lo relevante en todo caso, es que al diferenciar según el país de nacimiento, vemos que mientras peruanos y chilenos la proporción de quienes se autoidentifican como pueblos indígenas es muy similar, fluctuando entre 14% y 17%, en el caso de los inmigrantes bolivianos tal proporción se incrementa a 26% de la población, esto es, prácticamente 1 de cada 4 inmigrantes bolivianos se define como miembro de un pueblo indígena.

Con base a estos datos, podemos señalar un primer perfil sociodemográfico de los inmigrantes en esta región del país. Por un lado, los bolivianos tienden a ser preferentemente mujeres, en edades activas pero jóvenes, de baja escolaridad y pertenecientes a algún pueblo indígena (Aimara y Quechua). Por su parte, en el caso de la inmigración peruana, el grado de feminización es menor, aunque igualmente

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

predomina la participación de mujeres. Asimismo, aunque son igualmente migrantes en plenas edades activas y productivas, son de mayor edad que los bolivianos, y prácticamente no hay inmigración de niños menores de 15 años. A su vez muestran mayor nivel de escolarización que los inmigrantes bolivianos, pero más bajo que el de la población chilena. Y finalmente, aunque se da una importante presencia de población de origen indígena, lo es en una proporción mucho menor que en el caso de los migrantes. Bolivianos

Cuadro 1
Regiones del Norte Grande de Chile, 2015. Características sociodemográficas y laborales de la población, según país de nacimiento

	Total	Chile	Perú	Bolivia	Otros	Total	Chile	Perú	Bolivia	Otros
Sexo	1,069,172	1,000,142	18,310	32,400	18,320	100%	100%	100%	100%	100%
Hombre	522,058	492,149	8,622	12,960	8,327	49%	49%	47%	40%	45%
Mujer	547,114	507,993	9,688	19,440	9,993	51%	51%	53%	60%	55%
Índice de Masculinidad	95.4	96.9	89.0	66.7	83.3					
Grandes grupos de edad	1,069,172	1,000,142	18,310	32,400	18,320	100%	100%	100%	100%	100%
0-14 años	251,538	240,722	1,644	6,835	2,337	24%	24%	9%	21%	13%
15-29 años	264,631	242,777	4,629	10,712	6,513	25%	24%	25%	33%	36%
30-49 años	283,315	255,504	9,353	10,542	7,916	26%	26%	51%	33%	43%
50 años o más	269,688	261,139	2,684	4,311	1,554	25%	26%	15%	13%	8%
Edad Promedio	33.1	33.3	34.5	29.7	30.5					
Escolaridad (Pop. 18+)	765,730	710,649	16,293	23,994	14,794	100%	100%	100%	100%	100%
Media Incompleta	243,154	224,193	4,193	11,166	3,602	32%	32%	26%	47%	24%
Media Completa	291,213	266,441	8,513	9,232	7,027	38%	37%	52%	38%	47%
Superior o más	231,363	220,015	3,587	3,596	4,165	30%	31%	22%	15%	28%
Autoadscripción étnica	1,069,172	1,000,142	18,310	32,400	18,320	100%	100%	100%	100%	100%
Sí	152,280	140,919	3,080	8,275	6	14%	14%	17%	26%	0%
No	916,292	858,747	15,230	24,005	18,310	86%	86%	83%	74%	100%
NS/NR	600	476	0	120	4	0%	0%	0%	0%	0%
Sector de Actividad	443,196	401,922	12,339	17,465	11,470	100%	100%	100%	100%	100%
Agricultura	12,853	11,702	252	732	167	2.9%	2.9%	2.0%	4.2%	1.5%
Minería	60,522	57,897	750	1,069	806	13.7%	14.4%	6.1%	6.1%	7.0%
Manufactura	73,207	65,463	2,492	2,957	2,295	16.5%	16.3%	20.2%	16.9%	20.0%
Comercio	154,438	135,777	5,578	8,449	4,634	34.8%	33.8%	45.2%	48.4%	40.4%
Serv. Sociales y Prof.	114,759	109,503	1,300	1,786	2,170	25.9%	27.2%	10.5%	10.2%	18.9%
Serv. Personales	27,417	21,580	1,967	2,472	1,398	6.2%	5.4%	15.9%	14.2%	12.2%
Ocupación	438,893	397,629	12,339	17,465	11,460	100%	100%	100%	100%	100%
Directivos y Profesionales	110,081	105,773	1,916	825	1,567	25%	27%	16%	5%	14%
Empleados y Oficinistas	113,551	100,047	2,951	6,551	4,002	26%	25%	24%	38%	35%
Operarios	136,164	125,739	3,214	4,475	2,736	31%	32%	26%	26%	24%
Trab. No Calificados	79,097	66,070	4,258	5,614	3,155	18%	17%	35%	32%	28%

Fuentes: estimaciones propias con base en Encuesta CASEN, 2015

En cuanto a la inserción laboral de los inmigrantes, un primer elemento que destaca es su baja participación en las actividades mineras, considerando que se trata de la principal actividad económica de la región. De hecho, sólo 6% de los inmigrantes bolivianos y peruanos se

emplean en este sector económico, en contraste con el 14% de los chilenos empuados en ese mismo sector de actividad.

Por el contrario, los inmigrantes bolivianos y peruanos tienden a emplearse preferentemente en establecimientos dedicados al comercio, y en los servicios personales. En el primer caso, se emplea 47% de los bolivianos y 45% de los peruanos, cifra muy por encima de la participación relativa de los chilenos que no supera el 34%. Asimismo, en los servicios personales se emplea 14% de los bolivianos y 16% de los peruanos, mientras en el mismo sector sólo se emplea el 5% de los chilenos.

Estos datos muestran una clara diferenciación en cuanto a los patrones de inserción laboral de los inmigrantes peruanos y bolivianos, respecto a los chilenos residentes en el Norte Grande del país. Similar proceso de diferenciación se da si consideramos el tipo y nivel de las ocupaciones. En este caso, la diferencia además parece reproducir formas de desigualdad social en la medida que chilenos y migrantes se insertan en estratos opuestos de la pirámide ocupacional. En efecto, en el caso de los chilenos 27% de ellos se emplean en los puestos más altos de la jerarquía ocupacional (directivos, profesionales y similares), proporción que se reduce a 17% en el caso de los inmigrantes peruanos y sólo 5% en los inmigrantes bolivianos. Por el contrario, sólo 18% de los chilenos se emplea en puestos de trabajos no calificados (servicios personales diversos, jornaleros de la construcción y obreros manufactureros no calificados), mientras que en el caso de peruanos y bolivianos esta cifra se eleva a 35% y 32%, respectivamente, esto es, prácticamente uno de cada tres inmigrantes peruanos y bolivianos está empuado en los trabajos de menor calificación, en la base de la pirámide ocupacional.

Ahora bien, esta diferenciación en el patrón de inserción ocupacional deriva en diversas formas de desigualdad económica y social, y por tanto, en desiguales patrones de inserción en la estructura de clases sobre los cuales se configura y se organiza la sociedad chilena del Norte Grande.

Al respecto, los datos son elocuentes. En primer lugar, las remuneraciones laborales son muy diferenciadas según el origen y condición migratoria de los trabajadores. Mientras los chilenos perciben en promedio 860 dólares al mes, los inmigrantes peruanos y bolivianos percibían remuneraciones por un valor de 563 y 507 dólares mensuales, respectivamente. Esto es, las remuneraciones percibidas por los chilenos eran 53% y 69% superiores a la de los trabajadores peruanos y bolivianos, respectivamente.

Asimismo, al considerar los ingresos per cápita de los hogares a situación es prácticamente la misma. El ingreso per cápita de los

ciudadanos chilenos era en 2015, 35% superior a la de los migrantes peruanos y más de 63% superior a la de los migrantes bolivianos. Estas diferencias se reflejan directamente en la situación de cada grupo demográfico frente a la condición de pobreza por ingresos. Al respecto, cabe señalar que en general en Chile la pobreza por ingresos se ha reducido significativamente, de tal modo que en 2015 sólo 12% de la población percibía un ingreso por debajo de la línea de pobreza, nivel de incidencia de la pobreza muy por debajo del promedio latinoamericano, e incluso inferior al de varios países desarrollados.

En las regiones del Norte Grande la incidencia de la pobreza es aún menor de la que prevalece a nivel nacional. En estas regiones sólo 6.6% de la población percibe ingresos por debajo de la línea de pobreza, esto es, prácticamente la mitad del nivel de incidencia que prevalece a nivel nacional, el cual de por sí ya es bastante bajo. En el caso de la población chilena residente en estas regiones la incidencia de la pobreza es aún menor, y no supera al 6% de la población. Sin embargo, en el caso de los inmigrantes peruanos, la tasa de incidencia de la pobreza se eleva a 14.6%, más que duplicando el nivel de la población chilena, e incluso superando el promedio nacional. Asimismo, el caso de los inmigrantes bolivianos es aún más evidente. LA tasa de incidencia de la pobreza por ingresos se eleva a 23.2% de la población, esto es, casi cuatro veces superior al nivel de pobreza de los chilenos en esa misma región, y casi el doble del promedio nacional.

Esta situación en cuanto a la incidencia de la pobreza por ingresos se manifiesta en la desigualdad que prevalece en la distribución del ingreso según condición migratoria de las personas. En efecto, en el caso de los inmigrantes peruanos, un tercio de ellos se ubica en el quintil de ingresos más bajo, a la vez que en similar posición económica se ubica 39% de los bolivianos. En ambos casos se trata de proporciones muy por encima del valor esperado (20%). En el caso de los chilenos en cambio, la proporción de ellos que se ubican en este primer quintil de ingresos es de 19%, prácticamente el valor esperado.

Por último, esta desigualdad social se refleja aún más claramente cuando consideramos no sólo los ingresos percibidos, sino una perspectiva integral de las condiciones socioeconómica de las personas y sus hogares, con base en una medida multidimensional de la pobreza. A nivel nacional la incidencia de la pobreza con base en una medida multidimensional, alcanza a 19% de la población. En el caso de las regiones del Norte Grande, sin embargo, vemos que mientras la población chilena muestra una tasa de pobreza multidimensional de solo 16.7%, esto es, casi 3 puntos por debajo del promedio nacional, en el caso de los inmigrantes peruanos se eleva a 26.5%, y a 46.3% en el caso de los

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

migrantes bolivianos. En otras palabras, en las regiones del Norte Grande es evidente que la situación socioeconómica de la población está directamente asociada a la condición migratoria de la población. Mientras los chilenos pueden acceder a mejores puestos de trabajo, con mayores remuneraciones, a la vez que gozan de mayores ingresos y mejores condiciones de vida, los inmigrantes peruanos, y por sobre todo, los inmigrantes bolivianos tienden a quedar relegados a los puestos de trabajo más precarios y vulnerables, ubicados en la parte más baja de la pirámide ocupacional, lo que determina sus bajas remuneraciones y bajos niveles de ingresos familiares, así como precarias condiciones de vida y alta vulnerabilidad social.

Cuadro 2
Norte Grande de Chile, 2015. Condición socioeconómica de la población según país de nacimiento

	Total	Chile	Perú	Bolivia	Otros
Remuneraciones laborales (dólares al mes)	839.7	860.0	563.5	507.5	921.3
Ingreso per cápita de los hogares (dólares al año)	6,594	6,648	4,914	4,074	9,778
Población en situación de pobreza de ingresos	6.6%	6.0%	14.6%	23.2%	5.9%
Población en 1er. Quintil de Ingresos	20.3%	19.3%	32.5%	39.1%	27.7%
Población en situación de pobreza multidimensional	17.9%	16.7%	26.5%	46.3%	25.2%

Fuentes: estimaciones propias con base en Encuesta CASEN, 2015

En efecto, todos los indicadores que hemos analizado muestran la misma consistencia en cuanto a la forma en que se estructuran los procesos de desigualdad social que se presenta entre chilenos e inmigrantes peruanos y bolivianos. Tal pareciera que como sucede en otros contextos nacionales, la estructura de clases y desigualdad social, estuviera configurada en parte por la condición étnico-migratoria de los trabajadores y de las personas (CANALES, 2015). Si bien la diferenciación y polarización de las ocupaciones y puestos de trabajo obedece a una lógica económico-productiva, quienes se insertan en unos y otros puestos de trabajo, y por ende, quienes se insertan en unos u otros estratos de la estructura de clases, pareciera estar también asociada a la condición étnico-migratoria de cada individuo y sujeto social. En este sentido, y al igual que sucede en otros contextos nacionales con alta presencia de inmigrantes, en el Norte Grande de Chile se reproducen procesos de racialización y etnoestratificación social, en donde la

pertenencia a un pueblo indígena, junto a la condición migratoria, parecen ser elementos fundamentales que determinan la forma de inserción en la pirámide ocupacional y en la estructura de clases de la sociedad.

Conclusiones

La inmigración internacional a Chile ha retomado un nuevo impulso en las últimas dos décadas. A diferencia de los flujos que predominaron a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, los actuales provienen preferentemente de países sudamericanos y en especial de aquellos que hace frontera con Chile: Perú, Bolivia y Argentina. Junto a la Región Metropolitana, las regiones del Norte Grande se han convertido en una importante zona de atracción migratoria, derivado entre otras cosas, del auge minero y la consolidación y expansión de la Zona Franca de Iquique, la que se ha convertido en un importante punto de entrada y salida de mercancías no sólo para el norte de Chile, sino también para Bolivia, sur de Perú, Brasil y Paraguay.

A diferencia de la migración en la Región Metropolitana, la que se dirige al Norte Grande tiene un claro carácter fronterizo, donde destaca la alta participación de inmigrantes bolivianos y peruanos los que en conjunto aportan 73% del total de la inmigración en esta zona del país. Aunque sus perfiles muestran diferencias importantes, en general se trata de un flujo compuesto preferentemente por mujeres (especialmente en el caso boliviano), jóvenes y en edades activas y productivas (20 a 50 años), de baja escolaridad, y con alta proporción de personas que se autodefinen como pertenecientes a alguna etnia indígena (Aimara y Quechua, fundamentalmente).

Asimismo, tanto los migrantes bolivianos como peruanos tienden a insertarse en actividades económicas y puestos de trabajo altamente precarizados y con altos grados de vulnerabilidad y desprotección social y laboral. Los datos que hemos analizado indican que casi un tercio de los migrantes peruanos y bolivianos se emplean en los trabajos de menor calificación (jornaleros de la construcción, servicios personales, servicio doméstico, entre otros), donde contribuyen de manera importante en la conformación de la oferta de mano de obra. De hecho, bolivianos y peruanos representan prácticamente 25% de las trabajadoras empleadas en el servicio doméstico (proporción que se incrementa al 30% si se incluyen inmigrantes colombianas y ecuatorianas), lo cual refleja el alto grado de dependencia de estas actividades a la generación de mano de obra que provee la inmigración fronteriza.

Esta situación plantea sin embargo, las bases estructurales de la forma que adopta la desigualdad social en esta región de Chile, y en particular el papel de la inmigración como factor de vulnerabilidad social

de las personas y que condiciona en gran medida, su inserción en la estructura de clases de la sociedad en esta región de Chile.

Al respecto, los datos que hemos presentado ilustran esta tesis. La incidencia de la pobreza es significativamente mayor en la población de origen boliviano y peruano que en la de origen chileno, tanto si medimos la pobreza con base en el nivel de ingreso per cápita, o si usamos una medida multidimensional que incluya además otros aspectos que reflejan vulnerabilidad social y precariedad en las condiciones de vida de la población. De hecho, aunque los inmigrantes peruanos y bolivianos en conjunto representan sólo 6.4% de la población residente en el Norte Grande, constituyen sin embargo, 15.9% de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Asimismo, si usamos ya sea la distribución de la población según quintiles de ingresos o bien un parámetro como la mediana de los ingresos per cápita, vemos que la proporción de población de origen migrante (peruanos y bolivianos) tiende a ser sistemáticamente superior al valor esperado, así como a la proporción de los chilenos en esos mismos estratos de ingresos. Estos datos reflejan que además de la pobreza, los inmigrantes peruanos y bolivianos tienden a insertarse en los estratos inferiores en la estructura de clases y de ingresos de la población en esta zona del país.

De esta forma, podemos afirmar que en el caso concreto de las regiones del Norte Grande de Chile, todo parece indicar que la condición étnica y migratoria conforma un mecanismo de etnoestratificación de la población, en donde el acceso a los puestos de trabajo, a las remuneraciones, los ingresos y condiciones de vida, y en general, a los beneficios del desarrollo están condicionados por el origen étnico y migratorio de los sujetos demográficos. O lo que es lo mismo, todos los datos ilustran cómo sobre la base de una matriz económico-laboral altamente polarizada, se construyen diversas formas de diferenciación social, apelando a diversas categorías sociales, como la condición étnica y migratoria, y que dan como consecuencia un proceso de racialización y etnoestratificación de la desigualdad social y de la estructura de clases. Se trata de un proceso de racialización de la desigualdad social que no es exclusivo de esta región del país, sino que tiende a manifestarse en diversos contextos donde la inmigración configura un componente central en la dinámica demográfica y económica de las sociedades contemporáneas.

Referencias

- BERGANZA SETIÉN, I. **Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Arica, Tacna e Iquique.** Lima, Perú: Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya, 2011.
- CANALES, A. I. **E pur si Muove: elementos para una teoría de las migraciones.** México: Porrúa y Universidad de Guadalajara, 2015.
- _____. et al. **Vidas vulnerables:** migración, derechos humanos y políticas públicas en cinco zonas fronterizas de América Latina. México: Porrúa, 2013.
- CONDORI QUISPE, O. J. **Las importaciones de mercadería desde la zona franca de Iquique (ZOFRI-Chile) y sus efectos en la economía boliviana en los periodos 2000-2012.** 2014. 121f. Tesis (De Grado en Economía) – Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia, 2014.
- CORFO. **Geografía económica de Chile.** Santiago de Chile, Chile, 1962.
- CYPHER, J. M. El caso del Estado chileno actual: proyectos de acumulación, proyectos de legitimación. En: VIDAL, G.; GUILLÉN R., A. (Comp.). **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización:** homenaje a Celso Furtado. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2007.
- ESTAY, J. Past and present of Latin American regionalisms in the face of economic reprimarization. En: VIVARES, E. (Ed.). **Regionalism, development and the post-commodities boom in South America.** London: Palgrave Macmillan, 2018. (International Political Economy Series).
- FLORES OLIVÁREZ, O. Franquicias tributarias de zonas extremas. **Revista de Estudios Tributarios**, n. 6, p. 361-372, 2011.
- GARCÍA PINZÓN, V. Estado y frontera en el norte de Chile. **Estudios fronterizos**, v. 16, n. 31, p. 117-148, 2015.
- GUIZARDi, M. **Las fronteras del transnacionalismo:** límites y desbordes de la experiencia migrante en el centro y norte de Chile. Santiago de Chile, Chile: Universidad de Tarapacá y Ocho Libros Editores, 2015.
- LAGOS CARMONA, G. **Historia de las fronteras de Chile.** Santiago de Chile, Chile: Editorial Andrés Bello, 1966.
- MORALES, A.; ACUÑA, G.; WING-CHING, K. L. **Migración y salud en zonas fronterizas:** Colombia y el Ecuador. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2010. (Serie Población y Desarrollo, n. 92).
- PINTO, A. **Chile:** un caso de desarrollo frustrado. Santiago de Chile, Chile: Editorial Universitaria, 1959.
- PODESTÁ ARZUBIAGA, J. Regiones fronterizas y flujos culturales: La peruanidad en una región chilena. **Revista UNIVERSUM**, v. 1, n. 26, p. 123-137, 2011.
- _____. Ocho hipótesis sobre el desarrollo de Iquique. **Revista Ciencias Sociales**, v. 7, n. 8, p. 4-14, 1998.
- ROJAS PEDEMONTE, N. et al. Migraciones en la triple frontera andina: Bolivia, Chile y Perú: desafíos persistentes y oportunidades estructurales. En: MATEOS, A. A.; EGUREN RODRÍGUEZ, J. (Ed.). **Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas:** Madrid, España. Madrid: OBIMID; Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones; Universidad Pontificia Comillas, 2017.
- _____.; DITTBORN, C. S. **La migración en Chile:** breve reporte y caracterización. Madrid, España. Madrid: OBIMID; Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones; Universidad Pontificia Comillas, 2016.
- SÁNCHEZ, A.; MORALES, R. **Las regiones de Chile.** Santiago de Chile, Chile: Editorial Universitaria, 1990.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

TAPIA LADINO, M.; CHACÓN ONETTO, F. Vínculos transfronterizos: vida, movilidad y comercio en el barrio boliviano de Iquique, Chile. **REMHU – Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana**, V. 34, n. 47, p. 131-152, 2016.

_____. Extranjeros fronterizos en las regiones extremas de Chile: entre migración y circulación. 1990-2014. En: ROJAS PEDEMONTE, N.; JOSÉ TOMÁS VICUÑA UNDURRAGA, S. J. (Ed.). **Migración y trabajo: estudio y propuestas para la inclusión sociolaboral de migrantes en Arica**. Santiago, de Chile, Chile: Servicio Jesuita a Migrantes; Refugiados; OIM, 2014.

_____. Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población: siglos XIX- XXI. **Revista de Geografía Norte Grande**, v. 53, p. 177-198, 2012.

UNITED NATIONS. **Trends in international migration stocks: the 2015 revision**. New York, NY, 2015. Disponible en: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>>.

VIVARES, E. **Regionalism, development and the post-commodities boom in South America**. London: Palgrave Macmillan, 2018.

**IMPLICAÇÕES DAS MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS
E A NECESSIDADE DA CRIAÇÃO DE UM ESPAÇO DE
DIREITOS E DE ACOLHIMENTO:
PARÂMETROS FORNECIDOS PELO SISTEMA
INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

Daniela Bucci

O presente artigo tem o escopo expor os principais impactos e desafios das migrações fronteiriças brasileiras e de analisar como os parâmetros encontrados no Sistema Interamericano de Direitos Humanos sobre o tema pode servir para a construção de um espaço mais humano para os migrantes que vêm reconstruir suas vidas no Brasil. Para tanto, o capítulo primeiro tratará dos migrantes de fronteiras apontando as principais razões para os fluxos migratórios nestas áreas. No capítulo segundo, serão expostos os principais impactos e desafios nas cidades de fronteiras brasileiras, notadamente, as que têm recebido haitianos e venezuelanos. Em seguida, serão destacados os parâmetros interamericanos no que tange à mobilidade humana, principalmente, aqueles reconhecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos que podem auxiliar a promoção e proteção dos direitos dos migrantes no Brasil.

Migrantes de fronteiras e as razões dos fluxos migratórios

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) reconhece que a modalidade humana abrange a migração interna (CIDH, 2015) e a internacional. As migrações internas, entendidas dentro do mesmo país, podem ocorrer entre estados federados ou entre municípios. Os migrantes são, majoritariamente, nacionais do próprio Estado. As migrações internacionais, por outro lado, ocorrem entre Estados distintos, de modo que os migrantes possuem nacionalidades diferentes daqueles do Estado que os recebem. No Brasil, notam-se as duas formas de migração: dentro do país e fora. Pode a migração, ainda, ser voluntária ou forçada. Com relação a esta última, uma pessoa pode ser forçada a migrar quando “sua vida, integridade ou liberdade estão sendo ameaçadas como consequência de diversas formas de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas, conflito armado, violência generalizada, violações dos direitos

humanos”, além de situações que causem grave perturbação da ordem pública ou desastres naturais dentre outros (CIDH, 2015).

A CIDH identificou que há um aumento, ao longo dos anos, dos fluxos migratórios na região dos países americanos e que as principais causas seriam:

- i) os conflitos armados e a violência generalizada provocada por agentes estatais e não-estatais, especialmente, decorrentes do crime organizado,
- ii) desigualdades sociais, econômicas e demográficas: diminuição de oportunidade de emprego ou os “megaprojetos, indústrias de extração mineral e agrícola e economias de extração não tradicionais”;
- iii) mudanças climáticas ou desastres naturais, por exemplo (CIDH, 2015).

É curioso o que ocorre, por exemplo, na fronteira entre Colômbia e Venezuela que mostra duas realidades distintas, mas com o mesmo desejo de mudança: os colombianos fogem da violência contínua, enquanto que os venezuelanos fogem da instabilidade política e econômica do país. É comum ver nas cidades San Antonio Del Tachira (Venezuela) e Cúcuta (Colômbia) – cidades fronteiriças entre os dois países – inúmeras pessoas procurando abrigo para fugir do colapso humanitário verificado em seus países (DANIELS, 2017).

Outro aspecto importante verificado na região dos países americanos é o grande número de meninos, meninas e adolescentes migrantes. Dentre as principais causas estão a busca por melhores oportunidades, para fugir da perseguição – normalmente do crime organizado -, violência e exploração, desastres naturais, bem como maltratos e abandono (CIDH, 2015). Verifica-se, ainda, um aumento da migração das mulheres em todo globo, sendo certo que na América do Norte 51, 2% dos migrantes são mulheres e na América Latina e Caribe, os percentuais são quase os mesmos (CIDH, 2015). Com relação as pessoas LGBT também muitos abusos aos seus direitos humanos são verificados na região (CIDH, 2015).

Além desses fatos relevantes que ocorrem na região do países americanos, é preciso lembrar que os Estados têm criado políticas migratórias de contenção de fluxos migratórios, criminalizando migrantes em situação irregular, aplicando detenção e deportações sumárias, dificultando, inclusive, o reconhecimento da condição de refúgio (CIDH, 2015). Como exemplo, destaca-se a recente manifestação da intenção do atual governo norte-americano de construir de um muro para separar o México e os Estados Unidos, o que causou grande preocupação à

Organização das Nações Unidas (ONU). A ACNUR – Agência da ONU para os Refugiados declarou que espera que os Estados Unidos da América (EUA) continuem ajudando àqueles que buscam abrigo para fugir de “conflitos e perseguições” (ONUBR, 2017). EUA é o principal país de destino das migrações internacionais, com cerca de 20% do total das migrações e o México o segundo país com mais emigração do mundo, com 10% da sua população vivendo fora do território (CIDH, 2015).

Nos últimos anos, os migrantes extracontinentais de origem africana e asiática também têm chegado ao continente americano, trazendo alguns impactos para a região.

Com relação ao Brasil, de forma expressiva tivemos 3.375 pedidos de refúgios feitos por venezuelanos, 1.370 pedidos feitos por cubanos e 1.353 pedidos feitos por angolanos. 47% dos solicitantes estavam entre 30 a 59 anos e 68% do gênero masculino. O deferimento da concessão de refúgio, por outro lado, abarcou os sírios, os nacionais da República Democrática do Congo e do Paquistão (BRASIL, 2017).

Dentre as diversas modalidades de movimento migratório, está a migração de fronteira. As cidades de fronteira são as primeiras a receber o fluxo migratório, seja decorrente da migração interna ou internacional, daí o papel fundamental que desempenham. As cidades de fronteira passam a receber indivíduos e famílias que se deslocam em razão do trabalho que pode ser ou não temporário, por razões familiares, por questões ambientais, sociais e políticas, por motivos de saúde, estudo, dentre tantos motivos que podem justificar os deslocamentos de pessoas e/ou grupos (CÂMARA; DUTRA; CALVACANTI, 2018). São “cidades gêmeas” que possuem uma zona fronteiriça com “interações dos mais diferentes tipos” (CÂMARA; DUTRA; CALVACANTI, 2018).

Algumas cidades de fronteira, como é o caso da zona fronteiriça entre Brasil e Uruguai, nem sempre apresenta um movimento considerável de refugiados, concentrando o movimento migratório para fins de turismo, emprego e acesso a serviços públicos com maior integração, ainda que haja diferenças culturais, linguagem, moeda etc (CÂMARA; DUTRA; CALVACANTI, 2018).

No entanto, há cidades de fronteira em que não é essa a realidade encontrada. À luz dos dados acima, é possível traçar os principais impactos e desafios da migração no Brasil e as cidades de fronteiras brasileiras afetadas pelo grande fluxo migratório.

Principais impactos e desafios nas cidades de fronteiras brasileiras

Via de regra, os migrantes já se encontram em uma situação de vulnerabilidade que decorre das condições em que vivem em seus países de origem: pessoas pobres que tem violados seus direitos fundamentais

em seu próprio país (CIDH, 2015). No caso da Venezuela, por exemplo, conforme o número total de solicitantes de refúgio, 33% deles foram realizados por nacionais venezuelanos, mas somente 1% foi deferido. Os venezuelanos que chegam ao Brasil por Roraima ou Amazonas e “acampam”, como ocorre, por exemplo, na cidade de Pacaraima que é a cidade fronteiriça entre os dois países: “[...] fazem as refeições, lavam suas roupas, banham as crianças e durante a noite se abrigam nas varandas e marquises de comércios”, vivem de doações da igreja católica local e de pequenas ocupações, depois caminham três dias à pé para Boa Vista ou seguem para Manaus (SILVA, 2018).

Os migrantes venezuelanos que chegam ao Brasil se dividem entre indígenas da etnia Warao expulsos em razão da construção de uma hidrelétrica e não indígenas que ficam nos arredores ou pretendem chegar ao nordeste brasileiro, com o objetivo de buscar trabalho e ajudar a família que ficou na Venezuela (SILVA, 2018). Além da saturação dos serviços públicos locais nas cidades fronteiriças, o aumento da xenofobia e mendicância têm se verificado no local (SILVA, 2018)

Boa parte dos venezuelanos que chegam, recebem a residência temporária. A Condição de refúgio, quando concedida impede que o migrante retorne ao seu país de origem. Como os migrantes pretendem retornar à Venezuela para visitar ou ajudar a família, a concessão de refúgio não a melhor opção para muitos deles (SILVA, 2018).

Até 2016, o Brasil recebeu um total de 56333 haitianos, principalmente, a partir de 2012, após o terremoto que matou mais de 300 mil habitantes e desabrigou cerca de 10% da população (UEBEL, 2018). As fronteiras terrestres Brasil, Uruguai e Argentina e Paraguai, Bolívia e Brasil passaram a ter novo significado. A dinâmica nas regiões de fronteira vista é haitianos bebendo chimarrão, a criação de uma “semi-política regional” comum com o estabelecimento de uma “agenda e grupos de trabalho entre os países da Bacia do Prata, integrados por forças armadas, policiais, diplomatas, universidades, associações empresariais e ONGs dos cinco países” (UEBEL, 2018).

Além disso, é possível verificar outro aspecto interessante nas cidades de fronteira com relação aos haitianos: a religiosidade de haitianos residentes em Porto Velho incentivou a construção de igrejas haitianas, por exemplo, ainda que muitos migrantes se declaravam evangélicos e sempre evitavam falar sobre o Vodou (COTINGUIBA; COTINGUIBA, 2018).

Outro grupo de várias nacionalidades diferentes e que encontram-se em alto grau de vulnerabilidade é o das crianças e adolescentes. 15% dos migrantes, de acordo com a CIDH, são meninos e meninas de zero a 19 anos. No Brasil, em 2016, 11 % dos solicitantes estavam a faixa de

zero a 17 anos. O grande desafio, neste caso, é protegê-los das variadas formas de discriminação e violação. Como salienta a CIDH, os abusos e maus tratos cometidos contra crianças e adolescentes resulta em “efeitos muito mais perverso”, uma vez que em razão de “sua idade e maturidade física e psicológica não tem forma de opor resistência” (CIDH, 2015).

Como vimos, as cidades fronteiriças são as primeiras a sofrer o impacto da chegada ou saída de migrantes. Contata-se, assim, que há diversas vertentes que são verdadeiros desafios para essas cidades de fronteira: criar uma infraestrutura local para receber os migrantes e para conceder um tratamento adequado a eles que abrange saúde, escola e alimentação; preservar a identidade cultural desses migrantes, garantindo-lhes uma proteção da sua religião e cultura; fiscalizar, prevenindo e combatendo, o trabalho análogo ao de escravo nas grandes capitais e o tráfico humano que sujeita não só mulheres, mas também crianças notadamente destinadas à prostituição; aumentar a segurança das vias públicas, especialmente em razão da xenofobia que tem sido verificada nessas regiões.

Parâmetros Interamericanos de Proteção à Mobilidade Humana

Dentre os tratados internacionais sobre o tema, destacam-se, no âmbito global, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU) os tratados específicos de proteção dos migrantes. A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias estabelece direitos básicos e condições mínimas de trabalho destinados especificamente aos migrantes, com o intuito de prevenir e eliminar os movimentos clandestinos e o tráfico de trabalhadores. A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas e seu Protocolo Adicional garante aos migrantes o direito à saúde, ao trabalho, à educação, à liberdade de circulação, à documentação. Garante, ainda, o princípio da não devolução (*non-refoulement*). O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças e o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea visam a proteger os migrantes do tráfico de pessoas e proteger seus direitos.

No âmbito interamericano é possível encontrar inúmeros instrumentos que visam a proteger os migrantes de modo específico ou geral, reconhecendo seus direitos e determinando a responsabilidade do estado para respeitar e garantir tais direitos. A Declaração Americana de Direitos Humanos foi o primeiro instrumento internacional que

reconheceu a todos, independentemente de sua nacionalidade, os direitos humanos fundados apenas na natureza do ser humano, destacando-se, portanto, o seu caráter geral, antes mesmo da própria Declaração Universal de Direitos Humanos.

Logo nos primeiros artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) já são identificadas a obrigação dos Estados para respeitar e garantir os direitos reconhecidos pela CADH, estabelecendo que todos – nacionais ou não – são detentores de tais direitos, sem qualquer discriminação de qualquer natureza, inclusive a origem nacional, idioma, opinião política, religião, etc. Reconhece o direito de circulação e residência, o direito de o indivíduo não poder ser impedido de retornar ao território do qual é nacional, o direito de buscar e receber asilo, garante o princípio da não devolução, proíbe a expulsão de nacionais e, por fim, proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros.

A Declaração de Cartagena sobre Refugiados amplia o conceito de refugiado determinando que a violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos e outras situações que perturbem a ordem pública podem também ensejar a necessidade de proteção da pessoa, notadamente a vida, a segurança e a liberdade. Reforça, ainda, o princípio da não devolução, a reunificação familiar, o respeito aos direitos sociais e econômicos.

As decisões encontradas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos estão fundamentadas nesses diplomas normativos. São, por exemplo, trinta e duas decisões contenciosas e quatro opiniões consultivas que versam sobre a proteção internacional dos migrantes em que a CteIDH interpretou os tratados internacionais sobre o tema e trouxe os parâmetros que os estados americanos devem seguir para proteger os direitos dos migrantes.

Destacam-se alguns casos da CteIDH que irão auxiliar na indicação dos parâmetros apresentados pela CteIDH:

i) No Caso Yean e Bosico vs. República Dominicana, a concessão de nacionalidade foi dificultada para as crianças dominicanas de ascendência haitiana. Para a Corte, a não concessão de registro às crianças violou os direitos da criança e adolescente, o direito de nacionalidade, igualdade perante a lei, reconhecimento à personalidade jurídica, direito ao nome, proteção à família e integridade pessoal;

ii) No Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana, um grupo de haitianos, escondido na traseira de um caminhão, foi perseguido após o motorista desobedecer ordens de militares para parar. O grupo foi vítima de disparos dentro e fora do caminhão, após este ter capotado; seis pessoas morreram e outras 10 ficaram feridas. A CteIDH entendeu que a

República Dominicana violou o direito à vida, integridade pessoal, liberdade pessoal, garantias judiciais e de livre circulação, descumpriu também com o dever de não discriminar e determinou que o Estado reabrisse a investigação para julgar e punir os responsáveis, encontrar os corpos dos falecidos e entregá-los aos familiares, além de fornecer tratamento médico e psicológico para as vítimas, reconhecer publicamente a sua responsabilidade internacional e apresentar suas desculpas públicas, com implementação de programas de capacitação aos funcionários das Forças Armadas, agentes de controle fronteiriço e agentes encarregados de procedimentos migratórios, de forma permanente; condenou também o Estado a fazer campanha nos meios de comunicação sobre os direitos das pessoas migrantes regulares e irregulares no território dominicano e adequar sua legislação interna sobre o uso da força por parte dos funcionários encarregados de aplicar a lei, bem como condenou ao pagamento de indenizações por danos material e imaterial;

iv)O Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia versou sobre a expulsão do Sr. Pacheco Tineo, sua esposa e filhos (todos de nacionalidade peruana, e o último filho, de nacionalidade chilena). A família ingressou na Bolívia, na condição de solicitante de refúgio – deferido na sua chegada-, em razão de o casal Pacheco ter sido processado por suspeita de terrorismo. Durante dois anos e meio, a família permaneceu regularmente em terras bolivianas, até o Sr. Pacheco fazer uma declaração voluntária de repatriação sua e de sua família, comprometendo-se a retornar diretamente ao Peru. No entanto, a família inteira foi ao Chile, onde apresentou outro pedido de refúgio, deferido pelas autoridades chilenas. Por volta de três anos depois, a família decidiu retornar ao Peru para atualizar documentos e buscar recolocação profissional. No entanto, perceberam existir uma situação de risco à família e retornou à Bolívia. Além de o pedido de refúgio ter sido negado sumariamente e sem justificativa pelas autoridades bolivianas, foi instaurado o processo para expulsão da família igualmente de forma sumária e de execução imediata, sem conhecimento prévio da família, impedindo a interposição de recursos e ignorando a comunicação das autoridades chilenas que já tinham proposto garantir a segurança da família de volta ao Chile. A CteIDH entendeu que a Bolívia violou o princípio do *non-refoulement* e o direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, bem como entendeu que a Bolívia é responsável pela violação do direito à integridade mental e moral e pela violação do direito à proteção das crianças e da família e condenou a Bolívia a realizar programas permanentes de capacitação aos funcionários que exerçam funções que tenham contato com pessoas

migrantes ou solicitantes de asilo e ao pagamento de danos materiais e imateriais e restituir gastos e custas.

Com relação às opiniões consultivas (OC) proferidas pela Corte, ressaltam-se as contribuições em matéria de direito dos migrantes: i) OC 16/99 – a Corte entendeu que a assistência consular é direito individual que garante ao estrangeiro a oportunidade de preparar sua defesa e se submeter a um julgamento justo; ii) OC 18/03 – a Corte analisou a condição jurídica e os direitos dos trabalhadores migrantes indocumentados e assinalou que os migrantes possuem os mesmos direitos de qualquer trabalhador sob a jurisdição do estado, não podendo este condicionar os direitos à igualdade e à não-discriminação à regularidade migratória do indivíduo; iii) OC 21/2014 – a Corte analisou a situação das crianças no contexto migratório e asseverou que os Estados devem garantir o interesse superior das crianças, concedendo-lhes o direito de buscar e receber asilo, o direito à unidade familiar, observando-se o regime adequado e medidas menos lesivas que, de modo que não as prive de sua liberdade em caso de situação irregular.

Dessa forma, os parâmetros específicos fornecidos pela CteIDH, extraídos dos casos contenciosos e opiniões consultivas, exigem que os Estados respeitem e garantam o exercício dos direitos dos migrantes. Esse dever inclui o acesso às infraestruturas de qualquer natureza, inclusive as de natureza administrativa, legislativa e judicial:

- i) os Estados têm o dever de investigar, processar e punir eventuais abusos cometidos contra os migrantes por seus agentes;
- ii) deve prevenir, investigar e cooperar com outros Estados em caso de tráfico internacional de pessoas;
- iii) deve tratar os migrantes igualmente (ou que apresente justificativas razoáveis para não fazê-lo), sem discriminação de qualquer natureza, tais como, em razão da nacionalidade, religião ou situação social e econômica, simplesmente pelo fato de que se deve proteger o gênero humano, independentemente de sua origem. Os direitos à igualdade e à não discriminação não devem estar vinculados à situação regular do migrante. Assim, não pode ocorrer distinção entre nacionais e estrangeiros ou entre indivíduos de diferentes categorias migratórias como visto nos casos contenciosos e na OC 18/03;
- iv) o controle migratório baseado em perfis raciais também não é permitido pela CteIDH, como se viu no Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana: restrições dessa natureza (fundada na raça) são vistas pela CteIDH como arbitrarias e irrazoáveis;
- v) a proibição do uso da força contra os migrantes é outro parâmetro apresentado pela CteIDH. A falta de legislação clara e de uma política de

prevenção contra os abusos cometidos por agentes do Estado foi debatida também no Caso Nadege;

vi) a observância do princípio do *non-refoulement* abarcando o direito de circulação e residência, como analisado no Caso Família Pacheco. Para muitos países, incluindo para o Brasil, a implementação deste princípio continua sendo desafiador (RAMOS, 2010);

vii) a proibição de expulsão coletiva de estrangeiros, como nos casos contra a República Dominicana. O processo de análise da documentação deve ser individualizado. O migrante precisa receber as informações sobre a sua situação migratória prévia e detalhadamente, de acordo com a CteIDH;

viii) o direito à vida familiar, no sentido de garantir ao desenvolvimento físico e emocional de todos os membros da família, também analisado no caso da Família Pacheco;

ix) o direito à nacionalidade e igualdade perante a lei, como analisado no Caso Yean;

x) o direito à assistência consular, nos termos da OC 16/99 e, por fim,

xi) tratamento diferenciado das crianças no contexto migratório, devendo o Estado observar a dupla condição de vulnerabilidade que as atinge: ser criança e migrante.

Conclusão

Para que as regiões de fronteira possam ser entendidas como espaço de direitos e de acolhimento é necessário respeitar os direitos reconhecidos pelos tratados internacionais e jurisprudência das cortes internacionais de Direitos Humanos.

O Brasil, apesar de ter tido alguns avanços na promoção e proteção dos migrantes, ainda tem que enfrentar muitos desafios, notadamente nas cidades de fronteira: a falta de infraestrutura para receber um grande número de migrantes, inexistindo local adequado e seguro para receber as famílias com crianças e mulheres, aumentando ainda mais a vulnerabilidade dessas pessoas para serem aliciadas ao tráfico de pessoas, abusos e maus tratos, especialmente, no que diz respeito às crianças e o tratamento diferenciado que os Estados devem realizar para protegê-las e garantir seus direitos essenciais. Além disso, a saturação dos serviços públicos locais, notadamente os serviços de saúde e educação para atender os migrantes. São os principais desafios imediatos verificados nas cidades de fronteira.

Algumas medidas tomadas pelo estado brasileiro para receber os migrantes venezuelanos, por exemplo, como a concessão de residência temporária com a possibilidade de conversão em definitiva, aumento dos recursos destinado à migração venezuelana para as regiões de fronteira e

a interiorização de migrantes para outros estados da federação com mais estrutura e recursos podem facilitar a integração, a proteção e o exercício dos direitos desses grupos.

Referências

- BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Refúgio em números**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2018.
- CÂMARA, Á. R. T.; DUTRA, D.; CAVALCANTI, L. Movimentos migratórios e espaços de fronteira. o caso da Fronteira Sul entre Brasil e Uruguai. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- CARVALHO RAMOS, A. O princípio do *Non-Refoulement* no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. **Revista dos Tribunais**, Ano 99, v. 892, fev. p. 347-376, 2010.
- COSTA RICA. Direitos e garantias das crianças no contexto da migração e/ou na necessidade de proteção internacional. **Opinião Consultiva OC-21/14 de Agosto, 2014**. (Series A, n. 21).
- _____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso da família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional da Bolívia**. Sentença 25 nov. 2013. (Series C, n. 272).
- _____. Caso Nadege Dorzema et al vs. República Dominicana. **Sentença. Nadege Dorzema et al e República Dominicana**. Sentença 24 out. 2012. (Series C, n. 251).
- _____. Caso das Meninas Yean e Bosico vs. República Dominicana. Sentença. **Yean e Bosico e República Dominicana**. Sentença 08 set. 2005. (Series C, n. 156).
- _____. Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados. **Opinião Consultiva OC-18/03 de Setembro, 2003**. (Series A, n. 18).
- _____. O direito à informação na assistência consular no marco das garantias do devido processo legal. **Opinião Consultiva OC-16/99 de Outubro, 1999**. (COTINGUIBA, G. C.; COTINGUIBA, M. L. P. Uma análise da presença Haitiana na Amazônia: um estudo de caso de Porto Velho. BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- DANIÉLS, J. P. A Crise de migrantes que fervilha na fronteira entre Colômbia e Venezuela. **Huffpost**, 2017. Disponível em: <http://www.huffpostbrasil.com/2017/05/04/a-crise-de-migrantes-que-fervilha-na-fronteira-entre-colombia-e-a_22069417/>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. Washington, DC, 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONUBR. **ONU diz acompanhar impacto da decisão dos EUA de construir muro na fronteira com o México**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-diz-acompanhar-impacto-da-decisao-dos-eua-de-construir-muro-na-fronteira-com-o-mexico/>>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- SILVA, C. R. Migração de Venezuelanos para São Paulo: reflexões iniciais a partir de uma análise qualitativa. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- UEBEL, R. R. G. Dinâmicas migratórias e transfronteirizações na Bacia do Prata: um olhar sobre a migração transnacional de Haitianos e Senegaleses. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.

A MIGRAÇÃO AMBIENTAL TRANSFRONTEIRIÇA NA AMÉRICA DO SUL

Lilian Yamamoto
João Carlos Jarochinski Silva

Com o refinamento de métodos estatísticos que avaliam as causas de deslocamentos internos e transfronteiriços, a necessidade de proteção de indivíduos deslocados por fatores ambientais e climáticos tem despertado a atenção de governos, acadêmicos, organizações internacionais e ONGs sobre a temática em nível global. A América do Sul reúne fatores que aumentam as causas de migrações ambientais: desastres naturais, como as enchentes, secas, terremotos, erupções vulcânicas, sendo que alguns desses desastres terão um aumento de intensidade, segundo o relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC5AR, 2014). A maior parte das migrações ambientais ocorre internamente, pois a tendência é que os indivíduos permaneçam em seus países. Este capítulo pretende apontar cenários de migração ambiental transfronteiriça sul-americana e o desenvolvimento normativo e empírico da temática em nível regional. Os resultados da análise determinarão os progressos e carências nas medidas governamentais da região para a proteção dos indivíduos afetados.

Os Dados

Nas estatísticas mundiais de 2017, o número dos deslocados internos foi de 30.6 milhões de pessoas, dado esse que reúne as categorias de deslocamento por conflitos e desastres em 143 países e territórios. O número de deslocados por desastres foi de 18.8 milhões de pessoas em 135 países e territórios, ou 61% do total de deslocamentos (IDMC, 2018). Durante as últimas décadas do século XX, eventos climáticos extremos afetaram a América do Sul e em conjunto com as características socioeconômicas da região e aspectos geográficos acabaram por contribuir para o aumento da vulnerabilidade das comunidades aos desastres naturais (IPCC, 2014).

Os migrantes ambientais são indivíduos que são forçados a deixar suas casas, ou escolhem fazê-lo, por mudanças repentinas ou progressivas no meio-ambiente que afetam de maneira adversa as suas

condições de vida, sendo que esse movimento pode ser temporário ou permanente, doméstico ou internacional (OIM, 2009).

Há predominância de estudos normativos no tratamento da temática de migrações ambientais (OBOKATA; VERONIS; McLEMAN, 2014), mas para que as políticas de proteção aos indivíduos afetados sejam adequadas às suas necessidades, faz-se mister que haja um aumento na produção de evidências empíricas dessa forma migratória. Nesse sentido, o estudo “Migraciones, ambiente y cambio climático- estudios de caso en América del Sur” (OIM, 2017) teve como escopo a criação de evidência para compreender a relação entre migração, meio ambiente e mudança climática em comunidades na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Equador. Ainda que haja um maior grau de complexidade no estabelecimento da relação entre deslocamentos não repentinos, como as secas e desertificação do solo ou elevação do nível do mar, esse relatório incluiu em seu rol de estudos de caso, situações de deslocamentos lentos, como a seca, que afetam a migração.

Interessante destacar que no caso brasileiro, uma localidade amazônica foi contemplada, a comunidade rural de Rumo Certo, no município de Presidente Figueiredo, no estado do Amazonas, a qual teve um forte movimento migratório em decorrência de ações humanas, como a criação de uma hidrelétrica, mas também pela alteração climática que afeta o bioma amazônico. A evidência de uma alteração climática no espaço amazônico capaz de gerar fluxos migratórios é impactante, principalmente pelo fato de que boa parte das fronteiras entre os países da América do Sul estão no espaço amazônico, o que nos permite afirmar, que esse processo de alteração do ambiente, tende a propiciar num futuro não muito distante, movimentos migratórios transfronteiriços em decorrência de fatores ambientais, o que será um desafio bastante complexo, visto que as áreas amazônicas de fronteira são, via de regra, regiões desprovidas de serviços públicos adequados, além de uma presença estatal concentrada em aspectos relativos à segurança, não focados em ações focadas de acolhimento, ainda mais como o caso desses migrantes, os quais ainda não possuem um sistema protetivo desenvolvido.

Apesar do conceito, migrante ambiental, ter sido mencionado paulatinamente em instrumentos internacionais, regionais e normas nacionais, ele ainda carece de tratamento jurídico que preveja uma proteção específica de direitos humanos desses migrantes. Houve propostas acadêmicas acerca da possibilidade da elaboração de uma Convenção específica para esta categoria migratória (CAVEDON-CAPDEVILLE; PRIEUR; LAVIEILLE, 2018; DOCHERTY; GIANNINI, 2009; BIERMANN; BOAS, 2008; HODGKINSON et al., 2010).

Entretanto, a dificuldade para a sua execução resultou na inserção da temática em outros fóruns, principalmente onusianos, como nas Conferências das Partes realizadas anualmente sob o arcabouço da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (CQNUMC), Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes (2016), Arcabouço de Sendai para a Redução do Risco de Desastres (2015) dentre outros.

Impacto das mudanças climáticas na América do Sul

Na América do Sul, os efeitos das mudanças climáticas influenciam a frequência e intensidade dos desastres naturais, provocando inundações, secas e tempestades de granizo (RESAMA, 2016).

A bacia amazônica e a região andina, onde há nascentes de água para as principais cidades da América do Sul estão entre as regiões mais afetadas da América do Sul. O derretimento das geleiras dos Andes reduz as reservas de água doce, ocasionando problemas de abastecimento de água entre os habitantes, que disputam os recursos com a indústria mineradora e agropecuária. Esses conflitos podem deslocar os indivíduos para a bacia amazônica (RED-LAC und RED GADer-ALC, 2017), principalmente em um cenário no qual, além da importância da água para o consumo e produção de alimento, a Amazônia tem como característica uma integração pautada no transporte fluvial, no qual o regime de enchentes e secas, acaba por determinar a qual local você pode chegar. Portanto, a afetação do regime de águas gera, além dos impactos ambientais convencionais, dificuldades extras para os ribeirinhos, os quais ficam em situações de imensa dificuldade de deslocamento e obtenção de produtos, o que, tem gerado um motivador para deixarem essas localidades (OIM, 2017).

Além disso, a produtividade do espaço amazônico depende e muito do regime de cheias e vazantes dos seus rios, visto que a enorme quantidade de sedimentos trazidos pelo Rio durante a cheia, é um fator fundamental para que a terra se torne fértil no período seco, entretanto, isso decorre de um equilíbrio entre as estações, as quais tem sido afetadas, com uma cheia mais curta em termos temporais, mas com mais chuvas e uma estiagem bastante longa, a qual tem afetado o escoamento e a produção das localidades ribeirinhas amazônicas (OIM, 2017).

A busca por soluções – Desenvolvimento da temática na América do Sul e na Agenda 2030

A comunidade internacional tem procurado soluções alternativas para a ausência de proteção legal específica para os migrantes ambientais transfronteiriços. Diante da complexidade das negociações para a criação

de um instrumento legalmente vinculante que trate do assunto, tratados bilaterais e instrumentos de *soft law* (não são legalmente vinculantes) de âmbito global e regional, têm sido apresentados como uma possibilidade para o tratamento dos migrantes ambientais.

Os tratados bilaterais foram mencionados no contexto dos pequenos estados insulares no Pacífico (WILLIAMS, 2008; WYMAN, 2013; YAMAMOTO; ESTEBAN, 2017) uma vez que já existem programas bilaterais entre a Nova Zelândia e Fiji, Tonga, Tuvalu e Kiribati que promovem a entrada de cidadãos desses estados para contribuir para o mercado laboral neozelandês. Além disso, uma negociação bilateral proporcionaria maior flexibilidade e ofereceria maiores oportunidades para os indivíduos afetados. Em 2017, o governo da Nova Zelândia propôs oferecer 100 vistos por ano em uma nova categoria humanitária para o deslocamento por mudanças climáticas (COLE, 2018). A América do Sul, por sua vez, não tem realizado discussões sobre tratados bilaterais. Discute-se a proposta de um acordo regional de migração que também incluía a proteção dos migrantes ambientais no âmbito do Mercosul e Unasul (RAMOS et al., 2017).

Outra alternativa seria a adoção de um protocolo específico no marco de uma convenção regional sobre migrações. Esse acordo determinaria a acolhida, proteção, integração e retorno dos indivíduos (RAMOS et al., 2017). O aumento de discussões sobre a temática foi causada por uma série de instrumentos globais que mencionam as migrações ambientais desde 2015. Esses instrumentos solicitam os estados a se engajarem no desenvolvimento de normas e políticas que abordem mobilidade humana no contexto de desastres e mudanças climáticas (YAMAMOTO; SERRAGLIO; CAVEDON-CAPDEVILLE, 2018).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável menciona que os desafios globais incluem o “deslocamento forçado de pessoas”. A Agenda para a Proteção de Deslocados Transfronteiriços no Contexto de Desastres e Mudança Climática (2015) faz recomendações para a prevenção e gerenciamento desses deslocamentos, identifica práticas e instrumentos para a proteção dos migrantes ambientais e mecanismos de cooperação entre Estados da mesma região. A Plataforma para o Deslocamento por Desastres foi lançada durante a Conferência Humanitária Mundial (2016) e tem como escopo promover as recomendações da Agenda (2015). Ademais, a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (2016) mencionou as pessoas deslocadas pelos efeitos adversos das mudanças climáticas, desastres naturais e outros fatores ambientais.

O primeiro rascunho do Pacto Global estabeleceu como Objetivo 2 “minimizar os fatores adversos e estruturais que forçam as pessoas a deixarem o seu país de origem”. No parágrafo 16 incita os países a “criar condições políticas, econômicas, sociais e ambientais para as pessoas para que conduzam vidas pacíficas, produtivas e sustentáveis em seus países de origem e assegurar que o desespero e os ambientes deteriorados não lhes obriguem a buscar moradia em outro lugar.” O rascunho também destaca o papel da Agenda de Proteção para os Deslocados Transfronteiriços no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas (2015) e da Plataforma para o Deslocamento por Desastres (parágrafo 16, b). Ademais, o rascunho inseriu a migração como estratégia de adaptação, admitindo a realocação temporária e permanente (parágrafo 16, j). Há expectativas no sentido de que esses desenvolvimentos possam ser mantidos durante as negociações do Pacto.

Normas migratórias da América do Sul que contemplam proteção aos migrantes ambientais

A América do Sul, as normas migratórias da Argentina, Bolívia, Brasil e Peru incluem proteção aos migrantes ambientais transfronteiriços na forma de visto temporário. As normas foram estabelecidas após a experiência do terremoto de 2010 que assolou o Haiti e foi responsável por uma movimentação regional para a recepção dos haitianos em diversos países sul-americanos.

A Argentina estabeleceu uma proteção temporária aos indivíduos que não podem retornar a seus países de origem “devido às consequências geradas por desastres naturais ou ambientais ocasionados pelo homem” e que não podem retornar a seus países de origem (Decreto 616 de 2010, art. 24 (h) que regula a Lei das Migrações n. 25.971).

A Bolívia e o Peru introduziram respectivamente o conceito de “migrante climático” e de “migrante por causas ambientais” em suas normas domésticas. Na Bolívia, o migrante climático faz parte de um “grupo de pessoas que se veem obrigadas a se deslocar de um Estado a outro por efeitos climáticos, quando existe risco ou ameaça à sua vida, seja por causas naturais, desastres ambientais, nucleares, químicos ou fome”. (art. 16). Ainda que seja um conceito amplo, teria sido mais preciso denominar a categoria de pessoas como “migrante ambiental” ao invés de “migrante climático” uma vez que àquele inclui fenômenos climáticos ou não climáticos, como as erupções vulcânicas e terremotos. A mesma lei prevê que o Conselho Nacional de Migração trabalhe para que haja acordos internacionais sobre mudança climática (art.65), o que demonstra interesse na proteção de seus cidadãos e estrangeiros que sejam deslocados por mudanças climáticas.

A Lei Marco de Mudança Climática (n. 30.754/2018) do Peru prevê em suas disposições finais complementárias que o Poder Executivo elaborará um plano de ação para prevenir e atender a migração forçada causada pelos efeitos da mudança climática (novena). Já no seu anexo apresenta a definição de “migrante por causas ambientais”. Segundo a lei são:

Pessoas ou grupos de pessoas que por culpa de mudanças do meio-ambiente inevitáveis, súbitas ou progressivas, que afetam de forma negativa suas vidas ou suas condições de vida, se veem obrigadas a deixar seus lares habituais, ou decidem fazê-lo voluntariamente. O deslocamento pode ser temporal ou permanente, no interior de seu país ou no exterior. (Tradução Nossa).

O Brasil prevê na Lei das Migrações (n. 13.345/2017) o visto temporário para acolhida humanitária (art.14, § 3º) para nacional ou apátrida em situação “[...]de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental [...]” e o dever das representações brasileiras no exterior de prestar assistência ao emigrante em caso de “calamidade de grande proporção na natureza” (art.79).

O Peru se refere ao deslocamento por desastres em seus decretos mais recentes (DL n. 1.236/2015 e DL n. 1350/2017. A residência humanitária é concedida para “aqueles que tenham migrado por motivos de desastres naturais e ambientais” em ambos os instrumentos (DL n. 1.236 de 2015, art.59 (2), DL nº 1350, art.29.2 (k)).

Considerações Finais

Evidencia-se a partir de pesquisas realizadas, que a questão das migrações ambientais são presentes na realidade da América do Sul, também com a característica de movimentos transfronteiriços, os quais tendem a aumentar devido às mudanças climáticas e seus impactos em diversos biomas, com destaque especial ao amazônico, que está presente em diversos países e que vem sendo bastante afetado pelas mudanças.

Nesse sentido, há que se louvar as diversas iniciativas de âmbito regional e nacional que contemplam as migrações ambientais, entretanto, não há como se negar que pouco tem sido feito no sentido de estabelecer ações preservacionistas, as quais poderiam influenciar no sentido de se evitar os efeitos de ações que estão se mostrando capazes de gerar fluxos migratórios forçados.

Referências

BIERMANN, F.; BOAS, I. Protecting climate refugees: the case for a global protocol. *Environment*, v. 50, n. 6, p. 8-17, 2008 Disponível em: <<http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- CAVEDON-CAPDEVILLE, F.; PRIEUR, M.; LAVIEILLE, J. M. O projeto de convenção de limoges sobre o estatuto internacional dos deslocados ambientais. In: JUBILUT, L. et al. (Org.). **Refugiados ambientais**. Editora da Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, RR, 2018.
- COLE, L. Changing climate: a new refugee visa? **Geographical**, 20 jan. 2018. Disponível em: <<http://geographical.co.uk/people/the-refugee-crisis/item/2539-changing-climate>>. Acesso em: 23 fev. 2018.
- DOCHERTY, B.; GIANNINI, T. Confronting a rising tide: a proposal for a Convention on Climate Change Refugees. **Harvard Environmental Law Review**, v. 33, p. 349-403, 2009.
- HODGKINSON, D. et al. The hour when the ship comes in': a convention for persons displaced by climate change. **Monash University Law Review**, v. 36, 69-120, 2010.
- IDMC. **Global report on internal displacement (GRID 2018)**. Geneva, 2018. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.
- IPCC. **Climate change 2014: impacts, adaptation and vulnerability: Part A: global and sectoral aspects**. New York, NY, 2015.
- OBOOKATA, R.; VERONIS, L.; McLEMAN, R. Empirical research on international environmental migration: a systematic review. **Population Environment**, v. 36, n. 1, p. 111-135, 2014.
- OIM. Migraciones, ambiente y cambio climático: estudios de caso en América del Sur. **Cuadernos Migratorios**, n. 8, 2017. Disponível em: <<https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Migraciones%20C%20ambiente%20y%20cambio%20clim%C3%A1tico.PDF>>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- _____. **Migration, environment and climate change: assessing the evidence**. Geneva, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- RAMOS, E. P. et al. ¿Hacia un acuerdo regional sobre desplazamiento ambiental? **Revista Migraciones Forzadas**, n. 56, p. 65-67, 2017. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/latinoamerica-caribe/piresramos-cavedoncapdevillyamamoto-serraglio.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- RED-LAC und RED GADer-ALC. **Movilidad humana, desastres naturales y cambio climático en América Latina: de la comprensión a la acción**. Alemanha, 2017. Disponível em: <<http://www.uasb.edu.ec/documents/10181/1532773/Movilidad+y+desastres/b7fd1f94-ef05-4333-9d88-3cb2f5f4e093>>. Acesso em: 25 fev. 2018.
- RESAMA. **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región**. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/311765043_Migracion_medio_ambiente_y_cambio_climatico_agenda_2030>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- WILLIAMS, A. Turning the tide: recognizing climate change refugees in international law. **Law and Policy**, v. 30, p.503-529, 2008.
- WYMAN, K. M. The national immigration policy option-limits and potential. In: GERRARD, M. B.; WANNIER, G. E. (Ed.). **Threatened Island nations-legal implications of rising seas and changing climate**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- YAMAMOTO, L.; SERRAGLIO, D. A.; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. Human mobility in the context of climate change and disasters: a South American approach. **International Journal of Climate Change Strategies and Management**, v. 10, n.1, p. 65-85, 2018.
- _____; ESTEBAN, M. Migration as an adaptation strategy for atoll Island States. **International Migration**, v. 55, n. 2, p. 144-158, 2017.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

PARTE III

MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS

Fronteira Norte do Brasil



Foto:
Tríplice Fronteira Norte
Marília Pimentel-Cotinguiba e Geraldo
Cotinguiba. Observatório das Migrações
em Rondônia, 2017.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

INTRODUÇÃO DO DEBATE DAS FRONTEIRAS NO BRASIL

Daniel Francisco Nagao Menezes

Para estudar as fronteiras da América Latina pode se concentrar na formação de estados nacionais ou na existência de povos originais que já diferenciaram a região do resto do mundo, mas, não se pode esquecer que a ideia de fronteira está historicamente associada à separação ou divisão. A formação dos estados nacionais latino-americanos é o resultado de um dos processos de fragmentação territorial (e, portanto, de construção fronteiriça), extremamente importante na história ibérica, após o fim dos vice-reinados da era colonial e, a introdução das reformas dos Bourbon na Espanha e; do lado português as reformas pombalinas, em meados do século XVIII.

As guerras da independência - guerras de libertação, por um lado, e o estabelecimento de novas fronteiras, por outro - desorganizaram os modelos produtivos locais das novas repúblicas e, geraram áreas periféricas atrasadas que não poderiam se inserir no sistema capitalista internacional, bem como em territórios que se tornaram outra nação. Na América Latina, o estabelecimento das fronteiras entre os estados nacionais deu origem a uma grande quantidade de conflitos. Hoje, existem 36 fronteiras ao longo de mais de 4.1000 quilômetros. Enquanto a maioria dos países sul-americanos celebram o bicentenário de suas respectivas independências e, tentam aprofundar os vários processos de integração regional, muitas vezes opostos ou sobrepostos, surgidos desde a década de 1960, vários conflitos de fronteira ainda não foram resolvidos.

A evolução histórica destacou a importância das fronteiras e suas consequências econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas. Desde a percepção deles como o fim dos estados, o limite distante, a terra do não-homem despovoado, foi concebido como áreas estratégicas ideais para a experimentação social de integração regional, onde proximidade, contiguidade e diálogo são sintetizados em intensas relações transfronteiriças.

Este texto, o primeiro de uma série de artigos da mesma temática, examina as relações de cooperação transfronteiriças na América Latina, com ênfase no Mercosul no âmbito dos processos de integração regional

em andamento. Para identificar os elementos-chave para melhorar a lógica da governança multinível nas áreas fronteiriças, atribui especial atenção ao papel das unidades subnacionais presentes neles. As fronteiras são espaços interestaduais onde as relações entre as populações locais e as ações dos diferentes níveis do Estado são condensadas.

As áreas de fronteira

Esta primeira concepção permite diferenciar entre linhas e áreas de fronteira. Embora a fronteira continue a ser da responsabilidade dos governos nacionais, nas áreas fronteiriças, as competências são compartilhadas entre os governos nacionais e subnacionais (regionais e/ou locais). Em geral, isso não impede o conflito de competências ou lacunas de competência. Longe das tradicionais hipóteses de conflito que dominaram os países latino-americanos durante as ditaduras militares da década de 1970 - a construção da fronteira armada, a fronteira de defesa - é necessário colocar a reflexão em um contexto de integração regional, em que a cooperação transfronteiriça considera as áreas fronteiriças como zonas de desenvolvimento harmonioso e funcional para a construção da paz.

A criação de áreas fronteiriças de paz e desenvolvimento sustentável com base na cooperação contribui para a coesão social e territorial, reduz as tensões entre países e consolida processos de integração através de uma interação contínua e sustentada. Cada cenário de fronteira é único, pois as bordas que o compõem são únicas. No entanto, esses espaços geralmente apresentam uma série de características que permitem construir uma tipologia de ação neles. Como exemplo, pode-se mencionar a formulação de projetos para cidades gêmeas. A cooperação transfronteiriça oferece às regiões e aos municípios vizinhos a opção de abordar cada setor territorial dos povos geopoliticamente segmentados permite que esses povos, em parte, aliviem os efeitos da divisão artificial que sofreram e possibilitem a intensificação de laços a vários níveis entre os diferentes setores territoriais, bem como, para melhorar redes de vários tipos.

Nos últimos anos as mudanças feitas no contexto global produziram mudanças profundas no campo da política e das políticas públicas locais. Neste contexto, tudo parece indicar que a formação de redes participativas gera um tipo de governança peculiar que favorece a inovação democrática baseada na descentralização, subsidiariedade e autonomia municipal para ativar o capital social transfronteiriço. A governança é a gestão da rede e, os governos locais e regionais devem se tornar os nós dessas redes com o objetivo de fortalecer a densidade relacional das áreas fronteiriças. Cabe a eles gerar condições que

minimizem os riscos da própria interação, explorar a criação de cenários de cooperação - e, portanto, de uma soma positiva - e projetar mecanismos e instrumentos regulatórios que reduzam a incerteza e os conflitos e aumentem a confiança mútua.

Por que a cooperação transfronteiriça para a América Latina é relevante?

A cooperação transfronteiriça é uma colaboração entre as autoridades subnacionais para além dos limites das fronteiras nacionais que permite a participação e a ação conjunta sob a forma de uma rede de atores públicos e privados do território em ambos os lados da fronteira.

La cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad que si la frontera no existiese (MARTINEZ, 2001, p. 140).

Entre os fenômenos que contribuíram para o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça se destacam a renovada importância das propostas de integração física regional baseadas no desenho de eixos e corredores bioceânicos; os processos de descentralização que geram maior autonomia para a ação internacional de governos sub-estaduais, individuais ou agrupados, e; o processo de territorialização (ou reterritorialização, de acordo com alguns autores) da economia, que está definindo uma nova geografia econômica.

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) mostra um claro interesse pelas áreas fronteiriças. O principal objetivo é promover o desenvolvimento de infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações com visão regional, buscando a integração física dos países da América do Sul e um padrão de desenvolvimento territorial sustentável e equitativo. O IIRSA incorpora o compromisso dos governos sul-americanos com a modernização e integração da infraestrutura regional com base em três agências multilaterais: a Corporação Andina de Desenvolvimento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo de Desenvolvimento Financeiro da Bacia do Prata (FONPLATA), que em sua fase de execução adota a modalidade de parcerias público-privadas de acordo com o conceito de integração regional descentralizada.

As ações escolhidas destacam a importância da infraestrutura para aumentar o comércio e a competitividade regional. Fazem parte de uma visão geoeconômica do desenvolvimento focada na geração de novas

capacidades produtivas. A maior liberdade de movimento e troca de bens e serviços nas áreas fronteiriças tem sido simultânea ao fortalecimento das diferenças em termos de identidade e particularidades econômicas, como elementos que coexistem e estimulam as interações. É muito difícil construir integração regional se, ao mesmo tempo, o processo de reforma no nível micro (local) não for reforçado.

Isso torna cada vez mais necessário os processos de democratização política e descentralização do Estado-nação, tanto no sentido decrescente vertical - processos impulsionados pelas instituições - e ascendentes verticais - respostas institucionais às demandas dos cidadãos. A crescente autonomia que gera o processo de descentralização, permite que unidades subnacionais cooperem para encontrar soluções para seus requisitos de desenvolvimento local. A cooperação transfronteiriça exige esforços efetivos para adaptar as políticas e atender às demandas do outro, uma vez que não é suficiente considerar interesses comuns, mas também alcançar objetivos mutuamente benéficos.

A cooperação transfronteiriça como uma modalidade de desenvolvimento territorial, reforçada pela descentralização, visa evitar a duplicação de objetivos, funções e serviços entre entidades e instituições das duas fronteiras para evitar desordem no crescimento do território e desenvolvimento urbano (cidades gêmeas vulneráveis, cidades contíguas empobrecidas, metropolização transfronteiriça, etc.). Destaca a combinação harmoniosa, equilibrada e racional entre as políticas de governança horizontal e vertical.

Embora a descentralização na tomada de decisões esteja necessariamente em sintonia com as políticas nacionais, também assegura uma certa flexibilidade das políticas nacionais para se adaptar às realidades locais e, é por essa razão, que a descentralização se torna uma maior democratização. O processo de descentralização busca que a população presente no território aprenda a se governar:

El establecimiento de instituciones locales, que promuevan la participación en los mecanismos de toma de decisión, potencia activamente a la población para abordar la política local y restaurar la economía local¹²⁸.

O fortalecimento institucional local e regional como parte da descentralização facilita o estabelecimento de redes de colaboração e cooperação transfronteiriças que estimulem o desenvolvimento de novos mecanismos de governança multinível comuns a ambos os lados da

¹²⁸ The Paul H. Nitze School of Advance of International Studies (sais). Disponível em <<http://www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/statebuilding/institution-building.htm>>. Acesso em: 28 fev. 18.

fronteira. A ativação de uma rede de colaboração transfronteiriça exige considerar as interdependências com uma lógica de soma positiva. Esta lógica é capaz de criar novas capacidades que beneficiem diretamente as populações do espaço regional considerado.

Cooperação transfronteiriça e prevenção de conflitos

As tensões entre os governos latino-americanos, como o conhecimento público, continuam a afetar as áreas fronteiriças. Os motivos dessas tensões podem ser conflitos históricos sobre os limites entre países ou problemas que transcendem as fronteiras, como o meio ambiente ou a luta contra o tráfico de drogas, o terrorismo e o crime organizado, que fazem parte da atual agenda internacional. As tensões nas fronteiras são observadas entre Argentina e Uruguai, Brasil e Paraguai, Costa Rica e Nicarágua, Colômbia, Equador e Venezuela, que são adicionados a outros de longa data, como o registrado entre o Chile, Peru e Bolívia. De particular importância é o conflito entre Argentina e Uruguai, que não só conseguiu vencer as políticas ambientais do MERCOSUR - porque ambos os países recorreram ao Tribunal Internacional de Justiça e não aos instrumentos regionais disponíveis - mas também, acima de tudo, mostrou como as diferenças nacionais por razões ambientais afetam os territórios fronteiriços.

Quatro anos após o início do conflito, a ponte que liga Gualeguaychú (Argentina) com Fray Bentos (Uruguai) continua a ser bloqueada, com a peculiaridade que os habitantes de Gualeguaychú decidem quando levantar o bloqueio, o que gera uma espécie de privatização do trânsito binacional. De tempos em tempo, o Brasil realiza movimentos de tropas em sua fronteira sul com o Paraguai, especialmente quando há aumento das tensões com os brasiguaios, que os consideravam prejudicados em seus direitos de propriedade lembrando que a produção agrícola das propriedades dos brasileiros representa 10% do PIB paraguaio e 40% das exportações. Outro caso histórico que se tornou ambiental ocorre entre a Costa Rica e a Nicarágua, devido à diferente interpretação do tratado de limites e navegação do rio San Juan. Este conflito está em processo de resolução, embora com dificuldades, através de um programa de estreita cooperação transfronteiriça. Os conflitos entre a Colômbia, o Equador e a Venezuela estão em situação muito delicada, que inclui a violação das áreas fronteiriças, expressando a incapacidade dos governos de construir um sistema conjunto que lhes permita gerenciar problemas e articular respostas na luta contra o narcotráfico e o terrorismo. As alianças políticas entre alguns países da região são vistas por outros países como uma ameaça à sua própria soberania e seus interesses nacionais.

Em vez de usar a lógica de confronto, que se concentra na resolução de disputas através do uso da força, seria benéfico tender a controlar a situação através de uma estratégia de influência, de acordo com a lógica da cooperação, no quadro de direito internacional e acordos bilaterais. A cooperação transfronteiriça pode promover o desenvolvimento da diplomacia preventiva em que os sistemas nacionais, as instituições regionais e os acordos locais contribuem para prevenir situações de conflito e estimular mecanismos de construção da paz. Isso se deve ao fato de que a cooperação transfronteiriça encoraja a construção da confiança através de ações que ocorrem no território comum, com a estreita colaboração das autoridades governamentais e da sociedade civil em ambos os lados da fronteira, bem como, favorecendo o respeito para as minorias étnicas e sua inter-relação com outros grupos sociais e, em última análise, estimula o acordo político entre as partes.

As demandas de cooperação transfronteiriça na América Latina

Todos os fatores descritos levaram a um aumento da demanda por cooperação transfronteiriça na América Latina. As áreas fronteiriças são nós-chaves da integração física (proposta IIRSA). Muitos tornaram-se áreas marginais em áreas estratégicas devido à presença de recursos naturais, como gás, petróleo e minerais (caso de ZICOSUR) ou, por ser um território de bens públicos regionais (por exemplo bacia do rio trinacional Lempa e Motagua, a bacia amazônica, que possui cinco milhões de quilômetros quadrados, compartilhada por oito países; o aquífero Guarani, com mais de um milhão de quilômetros quadrados, compartilhado por quatro países. Essas áreas também se tornaram importantes por causa da possibilidade de prevenir novas tensões, que, como já vimos, tendem a se materializar nas fronteiras.

No entanto, juntamente com esses fatores que dão impulso à cooperação transfronteiriça, existem também obstáculos e limitações. O primeiro é um quadro institucional que ainda não é muito favorável, que responde ao medo da fronteira e, em particular, à associação de atividades de fronteira com atividades ilícitas. A segunda é que a experiência latino-americana nas áreas fronteiriças se baseou sobretudo em acordos binacionais entre governos centrais, que têm dado pouco espaço à ação de unidades subnacionais. Além disso, geralmente há um conhecimento muito pequeno das possibilidades de cooperação transfronteiriça e, pouca preparação e vontade política para isso.

As experiências de cooperação internacional são escassas em questões transfronteiriças. As exceções incluem o Programa Interreg da União Europeia, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Integração de Fronteiras da Corporação Andina de Desenvolvimento e, o Programa

Regional de Mercadorias Públicas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre algumas outras iniciativas. Por outro lado, e em resposta a demandas crescentes, existem algumas experiências subnacionais de cooperação transfronteiriça com objetivos específicos e alcance limitado; como por exemplo, mais de cinquenta projetos de diferentes tamanhos que abrangem vários tópicos, como o comércio transfronteiriço e o turismo, as políticas de saúde e coesão social, educação e proteção ambiental, patrimônio ambiental e cultural e desenvolvimento de infraestruturas e serviços conjuntos.

Destaca-se o interesse dos atores locais (públicos e privados) em participar e cooperar, embora enfrentem dificuldades significativas decorrentes dos limites nacionais e da falta de conhecimento dos meios para favorecer a diálogo e trabalho conjunto. A experiência não permite afirmar que nas cidades fronteiriças de baixa conflito há uma maior predisposição para cooperar do que em conflitos elevados. Os mais propensos a cooperar são geralmente autoridades locais, agências públicas e setores acadêmicos. A atitude do setor privado, por outro lado, não é constante, dependendo, em grande medida, das variáveis macroeconômicas, em particular a taxa de câmbio das moedas nacionais.

Breve axiologia para ação transfronteiriça

Na ação transfronteiriça, foram identificados certos princípios que contribuem para o bom funcionamento da cooperação: subsidiariedade, flexibilidade, proporcionalidade, participação cidadã e transparência administrativa e publicidade das ações governamentais. Todos eles apoiam a criação e operação de um sistema de governança multinível.

De acordo com o princípio da subsidiariedade, o processo de tomada de decisão não deve envolver níveis de governo mais elevados do que o necessário. A flexibilidade torna possível mudar a programação de uma atividade se as situações que a originam mudem, e também é um princípio fundamental em caso de emergência de lacunas de competências. A proporcionalidade afirma que o conteúdo e a forma de ação não devem exceder o que é necessário para alcançar os objetivos estabelecidos. A participação cidadã - entendida como envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos -, a transparência administrativa e a publicidade das ações governamentais são valores que fazem parte da ética pública e que devem caracterizar todas as dimensões da gestão.

Conclusão - Agenda para a cooperação transfronteiriça na América Latina

A dimensão territorial do desenvolvimento e da integração regional faz parte da agenda política dos países latino-americanos há vários anos. Todos os governos do subcontinente colocaram entre suas prioridades a definição de programas e instrumentos para promover o desenvolvimento local e a coordenação transnacional interinstitucional com o objetivo de integrar diferentes áreas que vão além das fronteiras dos estados nacionais. A integração regional é considerada um instrumento político fundamental para o desenvolvimento econômico e social, a governança democrática e a inserção econômica internacional.

A necessidade de articular a integração regional latino-americana com o desenvolvimento local destaca a urgência de criar áreas capazes de promover processos convergentes de desenvolvimento, tanto institucional quanto economicamente. O processo transfronteiriço pode se tornar o eixo central das áreas de convergência econômico-institucional, no qual os diferentes projetos projetados se tornam variáveis funcionais e dependem de cada realidade regional. A agenda transfronteiriça destaca os elementos constitutivos da política baixa - ou seja, dos aspectos sociais, ambientais e culturais da política - e da política intermediária - aspectos econômicos e tecnológicos - e projetos, em um contexto de ação internacional das unidades subnacionais.

Essas atividades de cooperação desenvolvidas no campo da política baixa e média, criadoras de novas margens de confiança, contribuem para prevenir ações derivadas do poder militar, típico da política alta (política elevada). Os processos de integração regional geralmente fornecem motivações específicas para o envolvimento e a participação internacional de unidades sub-estaduais, ao mesmo tempo que constituem áreas específicas para seu exercício. Tais processos são uma via de acesso importante - e em alguns casos a principal - a paradiplomacia.

Por sua vez, demonstrou-se que a paradiplomacia adquire diferentes perfis de acordo com a natureza de cada processo de integração regional. Numerosas são questões transfronteiriças em que as unidades subnacionais podem desenvolver um papel relevante. Estes incluem a gestão ambiental e a proteção dos ativos histórico-culturais, a promoção do desenvolvimento econômico local e as infraestruturas intermediárias, o mercado de trabalho e a mobilidade das pessoas, as relações urbano-rurais e os novos equilíbrios territoriais, desenvolvimento social da luta contra a pobreza e a exclusão e o desenho de novos programas educacionais multilíngues e multiculturais, bem como políticas e padrões comuns de saúde. É essencial que as políticas subnacionais de cooperação e

integração transfronteiriça sejam coerentes com as políticas dos estados nacionais e com os decorrentes dos processos de integração regional, uma vez que estes, com o objetivo de favorecer o intercâmbio e a coordenação, servem de apoio às atividades subnacionais.

Por exemplo, a criação de circuitos e serviços turísticos integrados em áreas fronteiriças sem políticas adequadas e concertadas de segurança, alfândega e trânsito que facilitem os movimentos entre os dois lados é inútil. Os projetos são variáveis funcionais e dependentes que são projetadas e desenvolvidas de acordo com o processo transfronteiriço, o eixo principal da proposta metodológica. Neste contexto, a cooperação descentralizada e a cooperação sul-sul são modalidades de ação ou ação de projetos que favorecem a realização de alianças territoriais.

Essas alianças constituem o objetivo estratégico da governança multinível para as áreas fronteiriças. Os processos transfronteiriços podem girar em torno da definição de políticas para áreas de fronteira, gerenciamento de linhas de fronteira (pessoas e bens) e institucionalidade, entre outras questões, enquanto projetos projetados procuram intervir no planejamento do uso da terra, gestão ambiental, desenvolvimento econômico local, construção institucional ou a integração de agendas sociais e culturais, entre outros temas.

O projeto “Fronteiras Abertas” visa criar uma Rede Inter-Regional para Cooperação Transfronteiriça e Integração Latino-Americana, estimulando a cooperação descentralizada de um grupo de regiões na América Latina e, promovendo a cooperação sul-sul entre as unidades subnacionais dos próprios países latino-americanos através da transferência de melhores práticas. Este design metodológico permite uma cooperação triangular baseada na cooperação descentralizada.

Referências

MARTINEZ, C. C. **La acción exterior de las comunidades autónomas: la institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional.** Madrid: Tecnos, 2001.

**A FRONTEIRA NORTE DO BRASIL
NOTAS DE PESQUISA**

Sidney Silva

A Fronteira Norte do Brasil tem sido um espaço marcado por intensa mobilidade de pessoas, seja na modalidade da migração transfronteiriça, particularmente, na Tríplice Fronteira entre o Peru, a Colômbia e o Brasil (Tabatinga, AM); entre o Brasil e a Bolívia, (Brasileia, AC); entre o Peru e o Brasil, (Assis Brasil, AC); entre o Brasil e a Venezuela (Pacaraima (RR): entre o Brasil e a República da Guiana (Bonfim, RR); entre o Brasil e a Guiana Francesa (Oiapoque, AP), ou ainda nas diferentes modalidades da migração internacional na Panamazônia, a qual atingia um montante em torno de 179,508 estrangeiros (ARAGÓN, 2013, p. 232). No entanto, com a chegada de haitianos, a partir de 2010 e, recentemente, de cubanos e venezuelanos, este número deve ser reavaliado.

Dados levantados por Jarochinski Silva (2017), apontam que em 2016 o número de ingressos e de saídas por Santa Elena do Uairén e Pacaraima ultrapassou cem mil pessoas, totalizando 103.831, dos quais 56.757 foram ingressos e 47.074 foram saídas, resultando num saldo de 9.683 entradas, aliás, um número pouco expressivo, se compararmos com os números divulgados pela imprensa local, em torno de 50 mil. A superestimação de dados pode ter um objetivo explícito, criar o fato político da “invasão” de “los Hermanos” no Brasil, sinalizando que é preciso controlar tais entradas. Seja como for, o fato é que em 2017, as entradas aumentaram e o saldo também, em torno de 21.983, um aumento de 100% em relação ao ano anterior, considerando o período de apenas nove meses.

No caso específico do Amazonas, segundo a Polícia Federal, em 2013 foram registradas 1.628 entradas. Já em 2014 temos um aumento expressivo com 9.320 registros, talvez em razão dos jogos da copa do mundo realizados em Manaus. Contudo, em 2015 tivemos 13.618 entradas, fato que pode estar relacionado ao agravamento da crise sociopolítica e econômica no país vizinho, a qual tem gerado a falta de abastecimento de produtos de primeira necessidade, como alimentos e remédios. Nesse sentido, o Brasil passou a ser uma das opções, em razão da proximidade geográfica, já que a emigração para países como os

Estados Unidos, além do custo, tem sido mais difícil, pelo fato desse país ter aumentado o controle de cidadãos venezuelanos.

Na Fronteira com o Brasil, em Pacaraima (RR), eles solicitam o status de refugiado, alegando violação de direitos humanos na Venezuela, condição que os preserva do risco de serem deportados. Dados da Polícia Federal do Amazonas apontam que em 2017 foram 2.466 solicitações de refúgio em Manaus. Já, segundo o Conselho Nacional para Refugiados - CONARE, no mesmo ano, 17.865 venezuelanos formalizaram o pedido de refúgio no Brasil, número que sofreu uma expressiva alteração em relação a 2016, com 10.308 pedidos.

Importa lembrar que solicitar refúgio era a única forma de permanecer legal no Brasil, pelo menos, até a publicação da Resolução Normativa 126/17, a qual permite a residência no país por dois anos àqueles que tenham entrado no território brasileiro por via terrestre e seja originário de um dos países fronteiriços. O problema desta resolução são as taxas cobradas, em torno de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), consideradas altas para quem chega ao Brasil com recursos limitados. Porém, para os que não podem pagá-las, é possível pedir a sua isenção através de uma declaração de hipossuficiência econômica.

Vale notar, entretanto, que para quem pede refúgio o maior problema tem sido o tempo de espera para ser atendido pela Polícia Federal local, cerca de 90 dias, fato que enseja apreensão entre eles, pois o protocolo de agendamento não lhes confere direitos, como tirar a carteira de trabalho e de ter acesso a serviços públicos. Outro desafio é esperar a decisão final do CONARE sobre a análise do pedido de refúgio, a qual pode demorar até dois anos.

No caso dos venezuelanos indígenas da etnia Warao e E`ñepá, vale notar que eles só receberam um tratamento diferenciado, seja em Boa Vista ou em Manaus, em razão da mobilização de entidades da sociedade civil, as quais apoiadas pelo Ministério Público Federal (MPF) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), exigiram das autoridades locais a construção de uma política de acolhimento diferenciada dos demais venezuelanos. Simões et al. (2017), aponta os desafios que a presença desses indígenas representa às políticas de acolhimento, já que é a primeira vez que temos uma migração transfronteiriça de indígenas na Região Norte do Brasil. Nesse sentido, o grande desafio é construir políticas que levem em consideração suas especificidades culturais, como enfatiza a Convenção 169 da OIT e a Declaração da Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Outro desafio a ser considerado é a constante mobilidade destes grupos, seja entre os dois países ou dentro do próprio Brasil. O retorno temporário às suas comunidades de origem para levar alimentos e outros bens

materiais é de vital importância para a sobrevivência dos que lá ficaram (SILVA, 2018).

O aumento do fluxo de venezuelanos na fronteira do Brasil com a Venezuela, sejam eles indígenas ou não, enseja diferentes reações da parte de brasileiros que vivem em Pacaraima, fronteira entre os dois países, ou em Boa Vista, capital de Roraima. Como consequência da insuficiência ou da falta de políticas de acolhimento, grande parte dos imigrantes que chegam naquelas cidades se acomodam como podem em acampamentos improvisados, particularmente em praças, como é o caso da praça Simão Bolívar em Boa Vista. Frente a este “caos” urbano, manifestações xenofóbicas não tardaram a aparecer, atribuindo-lhes o aumento da criminalidade, da sujeira nas ruas, da mendicância em semáforos, da prostituição, entre outros.

Contudo, da parte do governo local a reação contrária à presença de venezuelanos em Roraima foi ainda mais longe, pois, a governadora Suely Campos, impetrou uma ação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), solicitando o fechamento temporário da fronteira, alegando que o Estado não tem como bancar sozinho o custo do acolhimento de milhares de venezuelanos. Ainda que tal posição possa ser interpretada como um protesto frente ao governo federal por mais verbas, ela não deixa de ser extrema e xenófoba, contrariando os princípios norteadores da nova lei de imigração aprovada em 2017, a qual tem como preocupação central a defesa dos direitos humanos. Contudo, o que causa maior perplexidade é a declaração de apoio a tal medida da parte de organizações indígenas de Roraima. Numa coletiva de imprensa¹²⁹, realizada no dia 10 de maio de 2018, a Sociedade de Defesa dos Índios Unidos do Norte de Roraima (SODIUR), a Aliança de Integração e Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima (ALIDCIRR) e a Associação de Desenvolvimento dos povos indígenas Taurepang do Estado de Roraima (ADPITERR), se manifestaram favoráveis ao fechamento da fronteira com o objetivo de “coibir o ingresso de imigrantes em suas terras”, temendo o aumento da violência e a circulação de entorpecentes em seus territórios.

Tais posturas indicam que a migração e os migrantes, como parte constitutiva desse processo, são vistos como um problema e responsáveis pela “crise” que não criaram, seja no país de origem ou no de passagem ou destino. Nesse sentido, a noção de “crise” pode, por um lado, ser usada pelo país receptor como discurso político e ideológico para criminalizar os migrantes pela “invasão” de seu território e, por outro, para justificar o

¹²⁹ Disponível em: <<http://www.folhabv.com.br/noticia/Indios-sao-a-favor-de-fechamento-de-fronteira-com-a-Venezuela--Veja-o-video/39713>>. Acesso em: 12 maio 2018.

possível “caos” gerado por eles e a ausência de políticas públicas de acolhimento, já que o “problema” vem sempre do outro lado da fronteira.

Se, por um lado, a criminalização dos migrantes parece ser um fato cada vez mais presente em diferentes contextos, e a criação de barreiras, inclusive físicas, para impedir a entrada deles é a prova cabal de políticas anti-imigrantes de países centrais, por outro, o discurso da vitimização deles pode ser também uma forma de limitar o seu poder de organização e de participação nas sociedades de recepção. O associativismo dos imigrantes é um exemplo de que eles não querem ser cidadãos de segunda classe, mas sujeitos atuantes na construção de sociedades pluralistas e democráticas.

Referências

- ARAGÓN, L. E. *Amazônia, conhecer para desenvolver e conservar*: cinco temas para um debate. São Paulo, SP: Hucitec, 2013.
- JAROCHINSKI SILVA, J. C. Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo, SP: ANPOCS, 2017.
- SILVA, S. A. Indígenas Venezuelanos em Manaus: uma abordagem preliminar sobre políticas de acolhimento. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). *Migrações Sul-Sul*. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- SIMÕES, G. et al. **Resumo executivo**: perfil sociodemográfico e laboral da imigração Venezuelana no Brasil. Brasília, DF: Conselho Nacional de Imigração (CNIg), 2017.

**A MIGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO BRASIL
OS DESAFIOS DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO,
VETOS E REGULAMENTO**

Rafael Lazzarotto Simioni
Luis Renato Vedovato

A Nova Lei de Migração Brasileira (NLM), Lei 13.445/17 (BRASIL, 2017a), foi regulamentada pelo Decreto 9.199/2017, apesar de toda sua construção ter sido baseada em normas de Direitos Humanos, passou por vetos inesperados e também sofreu uma regulamentação que pode ser entendida como violadora de princípios da própria NLM. Um tema é destacado nesse nosso contexto, que é o da migração fronteiriça, tanto na regulação do tema pela NLM quanto nos vetos exercidos, com ênfase no veto que recaiu sobre o § 2º do art. 1º referente aos direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais.

O Estatuto do Estrangeiro, nome pelo qual era conhecida a revogada Lei 6815 de 1980 (BRASIL, 1980), dispensava um tratamento ao migrante que se distanciava da dignidade humana, pois negava-lhe direitos básicos, como os relativos à manifestação do pensamento e ao direito de reunião. Nesse sentido, a norma interna brasileira era fundada numa visão do estrangeiro como uma questão de segurança nacional. Nesse sentido, o avanço trazido por meio da NLM é significativo, porém, ele poderia ter sido mais amplo, se não houvesse acontecido uma grande quantidade de vetos ao projeto aprovado no Congresso Nacional.

O Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, também não contribuiu para fortalecer o caráter protetivo de direitos da NLM. De fato, é possível identificar incompatibilidades entre o Decreto e a lei, o que o faria ilegal. Todavia, não é esse o objeto do presente trabalho, apesar de ser possível citar, por exemplo, a possibilidade de, segundo o parágrafo único do art. 172 do Decreto que permite que a Polícia Federal fixe o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o imigrante impedido ou clandestino permanecerá, o que representa uma restrição à liberdade do indivíduo.

Tal dispositivo, no entanto, não leva em consideração o art. 123 da NLM, segundo o qual “ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias”. Além de qualificar de clandestino o migrante indocumentado, algo já há muito afastado pela prática das migrações,

indicando que o regulamento foi feito por quem está na contramão dos avanços no campo dos direitos migratórios.

O figurino jurídico do migrante fronteiriço, todavia, foi desfalcado pelo veto exercido em dois pontos da lei. Primeiro o que recaiu sobre o inciso I do § 1º do art. 1º, que determinava o conceito de migrante, que o definia como “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”. Nesse sentido, foi retirado do conceito de migrante o residente fronteiriço.

Além disso, também houve veto sobre o § 2º do art. 1º, que determinava serem “plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas”. Dessa forma, afastou-se a possibilidade dessas pessoas de circularem livremente pela fronteira.

Nesse ponto, como será desenvolvido, o Direito Internacional foi totalmente ignorado, pois como se pode verificar pelas decisões *Burkina Faso vs. Níger* (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 2013) e na interpretação relativa ao Templo de Preah Vihear, no caso *Camboja vs. Tailândia* (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 2011), ambos julgados pela Corte Internacional de Justiça, ambientes de livre circulação são uma demanda, pois o território não mais é entendido de forma separada do povo. Assim, povo e território, para a Corte Internacional de Justiça formam um único foco de análise, impedindo que se desconsidere um para se fixar o outro.

Tanto no veto quanto no regulamento, esse ponto tão relevante para o direito internacional foi totalmente desconsiderado. Ficando os migrantes fronteiriços, no que toca aos povos tradicionais ou indígenas, sem o amparo necessário do direito.

Por outro lado, há uma regulação para a migração fronteiriça em geral. De fato, com a aprovação da NLM, tal migrante passou a ter tratamento específico, o que pode avançar na solução dos desafios das fronteiras terrestres brasileiras e seus reflexos no cotidiano dos cidadãos que nessa região vivem. A temática da migração fronteiriça foi desenvolvida por Baeninger et al. (2016a).

O presente trabalho busca fazer a análise do figurino jurídico do migrante fronteiriço no cenário nacional e internacional tendo em vista a Nova Lei de Migrações (NLM), seus vetos e sua regulamentação.

O figurino jurídico dos migrantes fronteiriços na Nova Lei de Migração

A NLM revogou a Lei n. 818, de 18 de setembro de 1949 (Brasil, 1949) e o Estatuto do Estrangeiro - Lei 6815/80 (BRASIL, 1980). E, em 20 de novembro de 2017, recebeu a sua regulamentação por meio do Decreto 9.199 (BRASIL, 2017b).

Já no primeiro artigo da NLM, há uma lista de conceitos, da qual consta o de residente fronteiriço. De fato, tal conceito pode ser encontrado no § 1º, IV, do art. 1º da NLM, o residente fronteiriço é entendido como “pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho”.

Apesar de não haver impacto direto na migração fronteiriça, inicia-se pelo residente nessa região de fronteira, pois ele é protagonista de uma circulação de pessoas, tendo em vista que a vida pode não se limitar às fronteiras estatais.

O artigo 3º, que define a regência dos princípios e das diretrizes da política migratória brasileira enfatiza que deve haver integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço (inciso XVI).

Nesse sentido, a fronteira passa a ser parte da política interna brasileira, não podendo ser vista apenas como uma faixa de exclusão. Ela deve ser considerada como parte das estratégias e das políticas públicas nacionais.

Todavia, a regulação mais específica se inicia na Seção I do Capítulo III (“Da Condição Jurídica do Migrante e do Visitante”), que se intitula “Do Residente Fronteiriço”. Nos artigos 23, 24 e 25, há um conjunto de normas aplicáveis ao residente fronteiriço, nos quais a NLM reconhece tal condição, permitindo a concessão de direitos a tais pessoas, mesmo não residentes no Brasil.

No art. 23 da NLM, determina-se, com o intuito de facilitar a livre circulação dos residentes fronteiriços, que se deve lhe conceder, mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil. O parágrafo único permite que condições específicas possam ser estabelecidas tanto no regulamento quanto em tratados.

Tal autorização deve ter a identificação do município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos pela NLM. Dessa forma, uma vez tendo a autorização de residente fronteiriço, ele terá as garantias e os direitos assegurados pelo regime geral de migração, todavia haverá espaço geográfico determinado para tal direito. Sendo ainda estabelecido que a autorização poderá ser cancelada

se o titular tiver fraudado documento ou utilizado documento falso para obtê-lo, obtiver outra condição migratória, sofrer condenação penal, ou exercer direito fora dos limites previstos na autorização.

Indo mais além, o art. 30 da NLM permite que se conceda autorização de residência no Brasil ao fronteiriço, por conta da finalidade ou por elementos subjetivos. No primeiro grupo se encontram questões como pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária; estudo; trabalho; férias-trabalho; prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; reunião familiar.

No segundo grupo, ou seja, concessão por questões ligadas à pessoa, aqui chamadas de subjetivas, a autorização pode ser concedida nos casos em que a pessoa seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação; seja detentora de oferta de trabalho; já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la; seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida; seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional; tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória; esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil.

A NLM, no seu art. 30, delega ao regulamento a possibilidade de ampliação dessas hipóteses, nascendo a necessidade de análise do Decreto 9.199/2017, que, no seu art. 67, determina que o registro do residente fronteiriço deve ser feito na unidade da Polícia Federal em que haja atendimento a imigrantes do Município onde ele pretenda exercer os direitos a ele atribuídos pela NLM. Devendo ser destacado que o registro pode ser na sede da polícia federal mais próxima nos casos de pessoas com tratamento diferenciado, como as pessoas com deficiência e os idosos com idade igual ou superior a sessenta anos, entre outros.

O art. 86 do Decreto permite que o ingresso do residente fronteiriço no Brasil apenas com a apresentação da carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de sua nacionalidade, no entanto, poderia ter permitido o exercício desse direito também com a apresentação de documento de identidade expedido por órgão oficial de identificação do país de seu domicílio.

Por sua vez, o art. 89 do Decreto garante que o “residente fronteiriço que pretenda realizar atos da vida civil em Município fronteiriço, inclusive atividade laboral e estudo, será registrado pela Polícia Federal e receberá a Carteira de Registro Nacional Migratório,

que o identificará e caracterizará a sua condição”. Assim, é autorizada a circulação para essas hipóteses indicadas. Sendo também necessário destacar que o art. 93 garante ao residente fronteiriço a Carteira de Trabalho e Previdência Social e a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas.

Assim, o figurino jurídico do migrante fronteiriço está bem desenhado. E, como lhe é garantida pela lei a autorização de residência no Brasil, pode-se afirmar que nessa hipótese repousa um direito de ingresso do migrante fronteiriço (VEDOVATO, 2013).

O veto à migração fronteiriça dos povos indígenas e das populações tradicionais

Nesse ponto do trabalho será feita a descrição de dois vetos que recaem sobre a migração fronteiriça, com especial destaque para a relativa aos povos indígenas e das populações tradicionais. Depois serão analisadas as justificativas dos vetos tendo em vista o direito e suas implicações.

Vedovato e Assis (2018, p. 599) tratam dos vetos à NLM e destacam sua preocupação sobre como eles podem indicar dificuldades de proteção dos direitos aos migrantes, apesar de num contexto de lei mais avançada no campo da migração. Nesse sentido também iniciam com o veto ao inciso I do § 1º do art. 1º, que, como acima exposto, tem a seguinte redação:

I – migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida.

Na justificativa ao veto, o Presidente da República alega que o “dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional” (BRASIL, 2017c)

E como destacado em Vedovato e Assis (2018, p. 599), tais razões se chocam com a posição já consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que tem decidido não ser possível a restrição de direitos com base no domicílio do indivíduo, em especial com base no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), havendo vários julgados nesse sentido, entre os quais é possível citar, como feito por Vedovato e Assis (2018, p. 600), o seguinte:

O súdito estrangeiro, mesmo aquele sem domicílio no Brasil, tem direito a todas as prerrogativas básicas que lhe assegurem a preservação do status libertatis e a observância, pelo Poder Público, da cláusula constitucional do due process. O súdito estrangeiro, mesmo o não domiciliado no Brasil, tem plena legitimidade para impetrar o remédio constitucional do *habeas corpus*, em ordem a tornar efetivo, nas hipóteses de persecução penal, o direito subjetivo, de que também é titular, à observância e ao integral respeito, por parte do Estado, das prerrogativas que compõem e dão significado à cláusula do devido processo legal. A condição jurídica de não nacional do Brasil e a circunstância de o réu estrangeiro não possuir domicílio em nosso país não legitimam a adoção, contra tal acusado, de qualquer tratamento arbitrário ou discriminatório. Precedentes. **Impõe-se, ao Judiciário, o dever de assegurar, mesmo ao réu estrangeiro sem domicílio no Brasil, os direitos básicos que resultam do postulado do devido processo legal, notadamente as prerrogativas inerentes à garantia da ampla defesa, à garantia do contraditório, à igualdade entre as partes perante o juiz natural e à garantia de imparcialidade do magistrado processante.** HC 94.016, rel. min. Celso de Mello, j. 16-9-2008, 2ª T, *DJE* de 27-2-2009.]; HC 94.477, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-9-2011, 2ª T, *DJE* de 8-2-2012; HC 72.391 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 8-3-1995, P, *DJ* de 17-3-1995 (Grifos no original).

O migrante fronteiriço, então, não poderia sofrer as restrições decorrentes do veto imposto, pois os direitos garantidos no Brasil pelo STF não se restringem aos residentes no país. É também inócuo o veto imposto, pois o migrante fronteiriço tem direito à autorização de residência, como estabelecido no art. 30 da NLM. Dessa maneira, o veto exercido pode indicar o sentido da atuação governamental, mas não tem o condão de cercear direitos do residente fronteiriço, pois esses são decorrentes da interpretação dada pelo STF à Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Obviamente não se ignora aqui o aspecto político da negação de direitos aos migrantes - ou ao menos o discurso contrário aos direitos dos migrantes - (VEDOVATO, 2017), porém, a ênfase aqui é em como tais discursos são contrários ao direito.

Nesse sentido, também causa espanto para o direito, no espaço da migração fronteiriça, é o veto que recaiu sobre o § 2º do art. 1º. Em tal dispositivo era garantido o direito pleno de circulação em terras tradicionalmente ocupadas dos povos indígenas e das populações tradicionais. Tal veto, como será desenvolvido no título seguinte, é contrário ao direito internacional público e às decisões da Corte Internacional de Justiça (CIJ). O texto vetado tem o seguinte conteúdo:

§ 2º São plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas.

A justificativa na mensagem de veto era a seguinte:

O dispositivo afronta os artigos 1º, I; 20, § 2º; e 231 da Constituição da República, que impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros.

O debate sobre a segurança nacional é ressuscitado, numa lógica de eterno retorno com aspectos claramente políticos, que se identifica como claramente distante da lógica de proteção a direitos trazida pela NLM.

Além disso, o veto viola disposições de direito internacional público, como adiante se destaca.

Os migrantes fronteiriços e o Direito Internacional

Corte Internacional de Justiça tem se destacado na proteção das fronteiras e na garantia de se colocar como um meio de referência na discussão do tema. Assim, é natural que a ela se socorra quando a temática é fronteira. Dois conceitos importantes são identificados no julgado *Burkina Faso vs. Níger* (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 2013), em especial do voto do Juiz Antonio Augusto Cançado Trindade, e na interpretação relativa ao Templo de Preah Vihear, no caso *Camboja vs. Tailândia* (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 2011).

De tais documentos, podem ser extraídos os seguintes: (1) voto do Juiz Cançado Trindade no caso *Burkina Faso vs. Níger*; e (2) decisão interpretativa relativa ao Templo de Preah Vihear, no caso *Camboja vs. Tailândia*.

No primeiro, o número 87 do voto de Cançado Trindade assim determina:

“All the aforementioned discloses that the two Parties, in response to my questions, have confirmed their understanding of the conformation of a régime of transhumance, described, by one of them, as a true ‘system of solidarity’. The ICJ now sees

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

that people and territory go together (infra) ; the latter cannot make abstraction of the former, in particular in cases of such a cultural density as the present one. After all, since the time of its “founding fathers”, the law of nations (jus gentium) has born witness of the presence of solidarity in its corpus juris”.

Nesse voto, o juiz destaca a necessidade de um regime que agregue a permissão contínua de migração entre fronteiras, chamada de transumância. Mas reconhece que essa migração tem que se dar num sistema de solidariedade. Assim deveriam ser os regimes de circulação de pessoas na fronteira. Com os vetos, o Brasil se distancia dele, mas não o descarta por inteiro, salvo para os povos indígenas e populações tradicionais, pois contempla a migração fronteiriça em vários dispositivos da NLM e do decreto.

No segundo caso, mesmo um assunto clássico como o território, seja visto hoje, pela Corte Internacional de Justiça, como tendo que ser analisado em conjunto com a população. A este respeito, não deve passar despercebido que, na sua Ordem das Medidas Provisórias de Proteção (de 18 de julho de 2011) no Pedido de Interpretação do Julgamento de 15 de junho de 1962 no Processo relativo ao Templo de Preah Vihear (Camboja v. Tailândia), a CIJ aproximou o território e a população afetada, ordenando, de forma bastante inovadora, a criação de uma zona desmilitarizada nos arredores do Templo mencionado (perto da fronteira entre os dois países), permitindo que a população não seja dissociada do território.

Por seu turno, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 2007 (ONU, 2007), há dispositivos claros de proteção aos povos indígenas, que poderiam ser também aplicados às populações tradicionais, tendo em vista as decisões da CIJ acima citadas.

Vale dizer que o Brasil votou de forma favorável à aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e de acordo com ela deveria se comportar. Em tal documento destacam-se os seguintes dispositivos:

Artigo 26

1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido.
2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido.

3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram.

Artigo 36

1. Os povos indígenas, em particular os que estão divididos por fronteiras internacionais, têm o direito de manter e desenvolver contatos, relações e cooperação, incluindo atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus próprios membros, assim como com outros povos através das fronteiras.

2. Os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para facilitar o exercício e garantir a aplicação desse direito

Nesse sentido, por mais que se entenda que os dispositivos da declaração não são vinculantes, o Brasil deve se conduzir em consonância com os dispositivos que ajudou a aprovar na Assembléia Geral.

Dessa forma, negar aos povos indígenas, como se pode imaginar a partir do veto ao § 2º do art. 1º, consubstancia-se em violação à Declaração que contou com o voto favorável do Brasil, pois ela garante os direitos expostos no artigo vetado.

Conclusão

No tocante à migrações fronteiriças, a NLM avançou bastante, mas poderia ter avançado muito mais se não fossem os vetos e uma regulação tímida sobre o tema. O compromisso da legislação com os direitos humanos e com o direito internacional foi negligenciado.

Todavia, é possível superar tal desafio com alusão às decisões da Corte Internacional de Justiça, que associam o território com a população, permitindo que se interprete o tema no sentido de garantir a plena circulação dos migrantes fronteiriços, conforme também indicado no próprio texto da NLM.

Também se destaca a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, à qual o Brasil demonstrou sua concordância ao expor seu voto a ela favorável.

Mais uma vez, a interpretação e o direito internacional podem ser os garantidores de manutenção dos avanços trazidos por tão importante norma que veio substituir o passado brasileiro de identificação da migração com uma questão de segurança nacional.

Referências

- BAENINGER, R.; MESQUITA, R. B. Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. **Revista Transporte y Territorio**, v. 15, p. 146-163, 2016.
- _____. et al. Os registros do Sistema de Tráfego Internacional- STI uma abordagem preliminar. In: FERNANDES, D. (Org.). **MT Brasil: migrações transfronteiriças**. Brasília, DF: International Centre for Migration Policy Development, 2016a.
- _____. et al. **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2016b.
- BRASIL. República Federativa. **Nova Lei de Migração Brasileira (NLM)**. Lei 13.445/17. Brasília, DF, 2017a.
- _____. **Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Brasília, DF, 2017b.
- _____. **Mensagem de Veto à Lei 13.445 de 2017**. Brasília, DF, 2017c.
- _____. República Federativa. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF, 1988.
- _____. República Federativa. **Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6815 de 1980**. Brasília, DF, 1980.
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Caso Burkina Faso vs. Níger, julgado pela Corte Internacional de Justiça, em 2013**. Brasília, DF, 2013.
- _____. **Caso Camboja vs. Tailândia, julgado pela Corte Internacional de Justiça**. Brasília, DF, 2011.
- ONU. **Secretário-Geral da ONU SG/SM/12.667, de 2009**. New York, NY, 2009.
- _____. Resolução da Assembleia Geral. **United Nations declaration on the rights of indigenous peoples, Resolução 61/295, de 13 de setembro de 2007**. New York, NY, 2007.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 94.016, rel. min. Celso de Mello, j. 16-9-2008. 2ª T, DJE de 27-2-2009. HC 94.477, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-9-2011. 2ª T, DJE de 8-2-2012. HC 72.391 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 8-3-1995, P, DJ de 17-3-1995.
- VEDOVATO, L. R.; ASSIS, A. E. S. Q. Os vetos à Nova Lei de Migração Brasileira: a interpretação como um passo necessário. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul - Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2018.
- _____. Os direitos dos migrantes e os antagonismos. In: NARDELLA-DELLOVA, P. (Org.). **Antropologia jurídica: uma contribuição sob múltiplos olhares**. São Paulo, SP: Scortecci Editora, 2017.
- _____.; ASSIS, A. E. S. Q.; SAMPAIO, A. A. Proteção internacional do trabalhador e as políticas migratórias. **Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. XVI, n. 27, p. 211-232, 2016.
- _____. **O direito de ingresso do estrangeiro**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2013.

**MOBILIDADE HUMANA E MIGRAÇÕES
TRANSFRONTEIRIÇAS: MEDINDO, RETRATANDO
REALIDADES E REVISITANDO CONCEITOS**

Alline Pedra Jorge Birol

Mobilidade humana, traduzida no ato de migrar, é um elemento permanente na história e na contínua relação do ser humano com o meio físico e social. O homem sempre migrou e sempre migrará, seja por causas de ordem natural, que motivaram principalmente o ser primitivo, seja pelas de ordem econômica, política e social, hoje preponderantes. Migrar é característico do ser humano, por isso a história das migrações se confunde com a própria história da humanidade. “A migração internacional não é uma invenção do século XX ou da modernidade; tem sido parte da história da humanidade nos últimos tempos, embora tenha aumentado em volume e significância desde 1945 e, mais particularmente, desde meados dos anos 1980” (PATARRA, 2006).

A palavra *migração* vem do latino *migrāre* – mudar de residência. Daí a percepção da migração como movimento de uma pessoa a outro lugar por um tempo determinado. Nos termos das Recomendações sobre estatísticas da migração internacional da ONU, “migrante” é pessoa que muda para país diferente do de sua residência usual, por período de pelo menos 12 meses, de forma que o país de destino se torne, efetivamente, seu país de residência (ONU,1998)¹³⁰. Desta forma, **emigração**, vista desde a perspectiva do país de origem, significaria sair de um país para estabelecer-se noutro. E **imigração**, vista desde a perspectiva do país de destino, significaria entrar num país que não seja o país de nascimento, nem o país da residência habitual, para estabelecer-se num eventual país de destino (TERESI; HEALY, 2012). A distinção entre emigração e imigração apoia-se, portanto, tão somente na perspectiva de quem a observa.

Neste sentido, dois elementos são importantes: a mudança de residência e a permanência no país de destino. Ainda, há migrantes que voltam para o seu país de origem após alguns meses – usualmente

¹³⁰ A person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year (12 months), so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence. From the perspective of the country of departure the person will be an emigrant and from that of the country of arrival the person will be an immigrant (ONU,1998).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

conhecidos como migrantes temporários – enquanto outros migrantes ficam definitivamente no país de destino. Há também migrantes que trabalham sazonalmente, deslocando-se conforme o ritmo de trabalho – conhecidos como migrantes sazonais¹³¹. São em verdade migrantes cujas trajetórias de vida são marcadas pela mobilidade.

Dito isto, o projeto Migrações Transfronteiriças (MT Brasil)¹³² desenvolveu pesquisa específica sobre o tema da migração em área de fronteira. A faixa de fronteira brasileira compreende 150 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres¹³³, o que corresponde a aproximadamente 27% do território nacional e 15.719 km de extensão. É onde residem cerca de 10 milhões de habitantes em 11 estados brasileiros – Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina – que fazem divisa com nove países da América do Sul – Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, e uma Região Ultramarina da França, Guiana Francesa. São 588 municípios, dos quais 122 estão localizados na linha de fronteira, sendo que 29 municípios são cidades gêmeas, conforme pode se observar na Figura 1.

A Faixa de Fronteira é dividida em três grandes arcos:

1) Arco Norte (compreendendo a faixa de fronteira dos Estados do Amapá, Pará e Amazonas, além da totalidade dos Estados de Roraima e Acre; 2) Arco Central (compreendendo a faixa de fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; 3) Arco Sul (inclui a faixa de fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Os municípios pesquisados foram: Assis Brasil, Brasiléia e Epitaciolândia (AC), Laranjal do Jari e Oiapoque (AP), Bonfim e Pacaraima (RR), Corumbá, Ponta Porã e Porto Murtinho (MS), Cáceres

¹³¹ A este respeito, a pesquisa ENAFRON destaca os migrantes sazonais que seguem o período de colheita de determinados produtos agrícolas na região Sul do Brasil e fronteira com outros países da América do Sul. A exemplo, na Argentina ou Uruguai trabalham com a colheita de arroz, depois seguem para a colheita da maçã, uva, melancia e cebola no Brasil e depois seguem para o Paraguai para a colheita da soja. E os fluxos migratórios acompanham também o fluxo das atividades econômicas, por exemplo, o período de colheita (maçã, uva, melancia, cebola) no Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, e o trabalho no corte da madeira no Rio Grande do Sul; obras na construção civil no Mato Grosso do Sul; usinas hidroelétricas e garimpos de ouro em Rondônia, Pará e Amapá; o extrativismo vegetal em Roraima e no Amazonas; a atividade garimpeira na extração do ouro em Roraima; o extrativismo mineral no Pará e no Amapá (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013).

¹³² O Projeto MT Brasil foi financiado pela União Europeia, Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho, no período de 2013 a 2016 e envolveu uma série de atividades de pesquisa e treinamentos em área de fronteira sobre migração, assistência aos migrantes, tráfico de pessoas e vulnerabilidades. Este artigo reproduz resultados de uma das atividades de pesquisa do projeto.

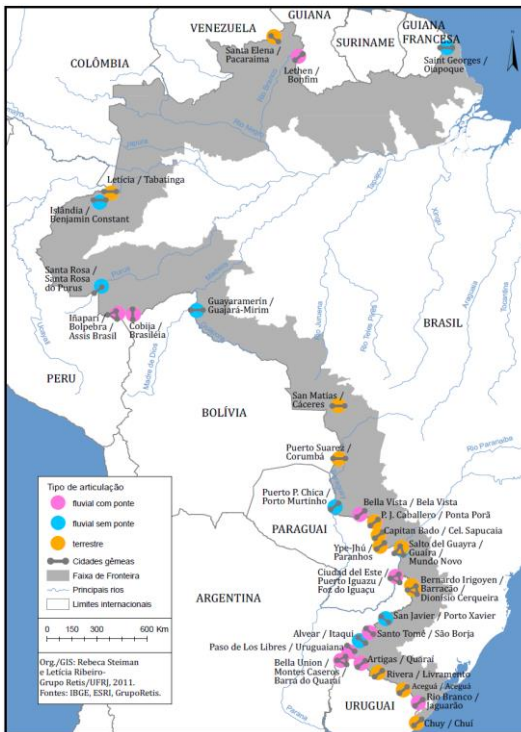
¹³³ Nos termos do art. 20, §2º da Constituição Federal.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

(MT), Guajará-Mirim (RO), Foz do Iguaçu (PR) e Uruguiana (RS), além da cidade de Altamira (PA).

Os objetivos específicos desta pesquisa foram identificar fluxos migratórios, causas da migração, grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas e à exploração, e obstáculos à integração laboral dos migrantes. No método, além do levantamento de dados quantitativos, entrevistas e grupos focais foram realizados nos 15 municípios visitados, com a participação de atores estratégicos que compõe as várias agendas relacionadas ao tema da migração: saúde, assistência social, educação, trabalho, justiça e segurança e direitos humanos.

FIGURA 1 – Faixa de Fronteira Brasileira e Cidades Gêmeas



Fonte: O quadro foi extraído do Plano de Projeto para Cooperação Técnica MJ-UFRJ da Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, cujas fontes são IBGE, ESRI e GrupoRetis.

A pesquisa, além de revelar peculiaridades da mobilidade humana nestes territórios ou na área de fronteira brasileira, revelou suas características e questionou alguns conceitos, como o próprio conceito de fronteira e de soberania. Os próximos itens, portanto, revelam as

características deste espaço geográfico, trazem dados sobre migração nestes locais e uma abordagem quantitativa e qualitativa sobre os fluxos migratórios e os desafios da região.

Migração em área de fronteira no Brasil: estimativas

O fluxo para o Brasil dos países da América do Sul principalmente tem aumentado desde a década de 1970. Veja a exemplo a Tabela 1.

A evolução dos estoques de brasileiros nos países da região indica, principalmente a partir de 1980, uma nova situação do Brasil no contexto regional. De 1960 a 1990, o número de brasileiros em países como Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Peru, Venezuela vem diminuindo, enquanto que o número dos nacionais destes países no Brasil aumentou.

Destaque deve ser dado também aos bolivianos de baixa qualificação e renda, que se dirigem ao Brasil tendo em vista a instabilidade política deste e a pobreza que tem afetado diferentes regiões do país. A situação dos migrantes econômicos ganha, no entanto, destaque tendo em vista os avanços econômicos que o País tem feito nos últimos anos e seu potencial de atração.

Em verdade, resgate da história recente demonstra que desde os anos 1980, por questões de natureza econômica, o Brasil, que até então se posicionava enquanto país marcado pela imigração passou a ser visto como um emissor de população migrante, tendo como principais destinos o Japão, os Estados Unidos e alguns países da Europa. No mesmo período, o Brasil passou a receber imigrantes de países como a Coreia, China, Bolívia, Paraguai, Chile, Peru e de diversos países do continente africano (PATARRA, 2012).

No entanto, durante a década de 1990, devido as guerras civis da Angola, Libéria e Serra Leoa e, na década seguinte, as guerras na República Democrática do Congo e no Iraque, identifica-se que boa parte dos refugiados chegou ao Brasil. O caso dos refugiados haitianos, “embora pouco representativo da realidade migratória brasileira, serviu como laboratório das vicissitudes do ‘ser potência’” (VENTURA; ILLES, 2012).

A longo da década dos anos 2000, segundo os Censos do IBGE, estima-se que o número de migrantes estrangeiros residentes no Brasil tenha quase dobrado. O perfil migratório do País portanto, mudou não só em termos de quantidade, mas também em relação às características dos fluxos de imigração. Há nova alternância no fluxo migratório brasileiro, com a tendência de voltar a ser um país de destino para migrantes internacionais.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

TABELA 1 – Estoques de Emigrantes Brasileiros e Imigrantes no Brasil (1960-1999)

Países	Emigrantes Brasileiros		Imigrantes no Brasil	
	Ano	Estoque	Ano	Estoque
Argentina	1960	48.195	1960	15.877
	1970	48.600	1970	17.213
	1980	42.134	1980	26.633
	1991	33.543	1991	25.468
Paraguai	1972	34.276	1960	17.748
	1980	97.791	1970	20.025
	1990	107.452	1980	17.560
			1991	19.018
Bolívia	1976	8.492	1960	8.049
	1992	8.586	1970	10.712
			1980	12.980
			1991	15.694
Chile	1970	930	1960	1.458
	1982	2.076	1970	1.900
	1992	4.610	1980	17.830
			1991	20.437
Peru	1972	3.077	1960	2.487
	1981	2.926	1970	2.410
	1993	2.523	1980	3.789
			1991	5.833
Uruguai	1960	17.748	1960	17.748
	1970	20.025	1970	20.025
	1980	17.560	1980	17.560
	1991	19.018	1991	19.018
Venezuela	1971	17.748	1960	1.246
	1981	20.025	1970	989
	1990	17.560	1980	1.262
			1991	1.226
Colômbia	1964	2.267	1960	685
	1993	1.383	1970	870
			1980	1.490
			1991	2.076
Costa Rica	1963	17.748	1960	129
	1973	20.025	1970	152
	1984	17.560	1980	327
			1991	357

Fonte: IMILA/CELADE (2000).

Inclusive, as migrações internacionais Sul-Sul tomaram proporções inéditas nos novos fluxos internacionais (MARINUCCI; MILESI, 2005; SILVA, 2008). Dados do Conselho Econômico e Social da ONU, segundo Marinucci e Milesi (2005) apontam que, em 2006, 7% das migrações mundiais ocorreram no sentido Norte-Sul, 33% no sentido Sul-Norte e 32% no sentido Sul-Sul. Os movimentos dos periféricos na periferia (BASSO, 2010) são, portanto, igualmente relevantes aos de periféricos em direção ao centro.

Começaram a ser identificados fluxos imigratórios de diversas naturezas, incluindo migrantes econômicos e suas famílias (de dentro e fora da América do Sul; nacionais dos Estados-Partes e Associados do

Mercosul, além de nacionais de países terceiros), com e sem documentos, solicitantes de refúgio e refugiados, migrantes ambientais e estudantes estrangeiros, brasileiros retornados, empreendedores, trabalhadores e migrantes em situação de rua, pessoas traficadas, exploradas e contrabandeadas. São migrantes temporário¹³⁴, sazonais, de longa duração ou permanentes, entre eles crianças e adolescentes, homens, mulheres e transgêneros, e as causas e as motivações que os levam ao deslocamento são variadas¹³⁵.

Os desastres naturais, os conflitos armados, o empobrecimento e/ou a desigualdade social, a indução cultural, provocada pela atração exercida pelos modos de vida e padrões de super-consumo dos países ricos, que motiva muitas pessoas a buscar-lhes acesso nesses países, são algumas das causas ou motivações mencionadas na literatura (CHACON, 2000), além da abertura e transnacionalização dos mercados, as maiores facilidades para viajar, a difusão de informações e divulgação em escala planetária sobre opções em outros países, os laços étnicos e familiares, as oportunidades e as exigências de experiência internacional para avançar nos negócios, na profissão ou na carreira, bem como a globalização, determinada pela interdependência cada vez maior entre os países.

Segundo Baeninger (2003) o Brasil vem contando com a entrada de fluxos imigrantes de mão-de-obra qualificada vindos da Argentina e do Chile, em direção principalmente à metrópole de São Paulo. Na América do Sul, inclusive, Brasil e Argentina são os países que mais atraem migrantes econômicos, principalmente pelos baixos custos da viagem e devido a extensa e comum fronteira seca (CACCIAMALI; AZEVEDO, 2006).

Finalmente, Fernandes; Castro e Knup (2014) resumem os deslocamentos populacionais para o Brasil em três:

1. Imigrantes altamente qualificados procurando oportunidades como resultado da expansão econômica dos últimos anos. Este grupo inclui tanto empresários, como funcionários de empresas internacionais, assim como pessoas mais jovens que vão à procura de emprego ou já se encontram trabalhando sem autorização;

2. Imigrantes pouco qualificados de países da América do Sul, como Peru e Bolívia. Estes residem em áreas urbanas e acabam

¹³⁴ Daí também o novo conceito de migrações pendulares, ou diárias, que são aqueles movimentos de pessoas no espaço geográfico segundo o qual o indivíduo mora em uma localidade e diariamente se desloca para outra localidade (ou município) para trabalhar, retornando à sua residência depois do expediente. É bastante comum associar as migrações (ou deslocamentos) pendulares ao trabalho dos “bóias-frias”, que se deslocam entre a cidade e o campo para trabalhar na agricultura.

¹³⁵ Estas informações são reveladas eminentemente por pesquisas qualitativas tendo em vista as limitações do método quantitativo no que diz respeito à identificação destas mais variadas (e não registradas) situações, e a própria ocultez de alguns fenômenos.

trabalhando em empregos que exigem pouca qualificação, em condições de insalubridade e desrespeito aos direitos humanos, até se submetendo à situações de exploração. São imigrantes que poderiam ter sua situação regularizada mas que ficam na informalidade ou irregularidade por falta de informação ou pelos altos custos que a regularização impõe (pagamento de impostos, contribuição previdenciária, etc);

3. O terceiro grupo seria os imigrantes de nacionalidade haitiana, que tal qual os sul americanos, realizam trabalhos que exigem pouca qualificação. Estes, no entanto, têm sua situação migratória regular.

Por outro lado, há países em que a presença de imigrantes é extremamente reduzida, como no caso do Peru (0,1% da população) e da Colômbia (0,2%), mas também do Brasil, onde os estrangeiros, apesar de totalizar cerca de 500 mil pessoas¹³⁶, representam apenas 0,2% da população.

Apesar do aumento da migração Norte-Sul, incluindo para o Brasil tendo em vista seu crescimento econômico nos últimos anos (IOM, 2015) o Brasil ainda é um dos principais emissores de emigrantes da América do Sul, e boa parte destes residem em países vizinhos como o Paraguai e a Bolívia (IOM, 2013). Dados e estimativas do MRE/DAC confirmam esta informação, segundo os quais cerca de 200.000¹³⁷ brasileiros estariam residindo atualmente no Paraguai, sendo o principal país de destino na região. Excepcionalmente, a migração Brasil-Paraguai é recíproca. Há uma significativa migração transfronteiriça, de tal forma que brasileiros e paraguaios constituem, reciprocamente, o principal estoque de migrantes regionais dos dois países. Em seguida, fica a Bolívia, com cerca de 50.000 brasileiros, a Argentina, com cerca de 40.000 brasileiros, Uruguai e Guiana Francesa com cerca de 30.000 brasileiros, e Suriname com cerca de 20.000 brasileiros, e Venezuela, com cerca de 15.000 brasileiros. (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA; ICMPS, 2013).

Ainda, pesquisa da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça identificou fluxos migratórios dos estados do Amapá para a Guiana Francesa, principalmente pelo município de Oiapoque; de Roraima para a Venezuela; de Santa Catarina para a Argentina; do Rio Grande do Sul e Paraná para o Paraguai, sendo que os fluxos aumentaram com os acordos de livre circulação do MERCOSUL (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA; ICMPS, 2013).

Dados do Censo IBGE revelam que na última década (2000 a 2010) 181.111 estrangeiros chegaram no Brasil, dos quais 121.422

¹³⁶ SINCRE. Polícia Federal (2015).

¹³⁷ A estimativas da OIM (2012) são de cerca de 500.000 brasileiros.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

chegaram nos últimos cinco anos, indicando o impacto da crise econômica mundial dos anos 2008 nos fluxos migratórios (IBGE, Censo 2010)¹³⁸.

TABELA 2 – Total de estrangeiros residentes no Brasil, Censo em 2010 e SINCRE em 2014, segundo a Unidade da Federação (UF) de residência

UNIDADE DA FEDERAÇÃO (UF)	SINCRE (PERMANENTES)	CENSO
SP	93.068	66.223
RJ	23.205	15.667
PR	11.453	20.894
RS	8.960	11.560
SC	7.176	8.419
BA	6.708	6.102
MG	5.821	10.614
CE	4.934	3.555
AM	3.565	5.283
MS	3.476	6.142
RN	3.456	1.719
DF	3.104	3.830
ES	2.799	2.569
PE	2.582	2.441
GO	2.376	4.066
RO	1.433	1871
PA	1.426	1.865
PB	1.153	1.093
AL	1.010	609
MT	996	2.613
MA	788	651
AC	617	769
RR	564	1.022
SE	445	314
AP	289	562
TO	262	404
PI	245	254
TOTAL	191.911	181.111

Fontes: IBGE (Censo 2010). Banco Multidimensional de Estatísticas – BME. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br> / SINCRE/Coordenação Geral de Polícia de Imigração-PF/MJ>.

¹³⁸ O Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabiliza o total de indivíduos que residiam no Brasil na data de referência do Censo, quer seja 1 de agosto de 2010 e considera somente indivíduos com um local habitual de residência, excluindo os temporários. Os dados do Censo IBGE aqui apresentados foram tabulados e fornecidos pela Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais (DPE/COPIS) do IBGE.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

A Polícia Federal, cujo sistema de registro é mais amplo e que capta também os temporários, registrou o número de 422.034 estrangeiros¹³⁹, o que significa cerca de 0.2% da população brasileira.

A nacionalidade de maior frequência tanto no Censo IBGE como na Polícia Federal é a boliviana, atingindo 20% dos registros do SINCRE e 15% do Censo IBGE (FERNANDES; CASTRO; BATISTA, 2015). Também merecem destaque os naturais do Paraguai, Argentina e Peru.

Quanto aos estados, a maior concentração de estrangeiros, segundo dados do Censo IBGE e da Polícia Federal, estaria nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Ou seja, dentre os cinco estados com maior número de estrangeiros residentes, três são da área de fronteira, senão vejamos na Tabela 2.

TABELA 3.Total de estrangeiros residentes no Brasil segundo o Município de residência¹⁴⁰

Município de Residência (UF)	Estrangeiros residentes	Total de Habitantes	% de estrangeiros
PORTO MURTINHO (MS)	562	15.372	3,65%
PONTA PORÃ (MS)	2758	77.872	3,54%
BONFIM (RR)	377	10.943	3,44%
FOZ DO IGUAÇU (PR)	8771	256.088	3,42%
GUAJARÁ-MIRIM (RO)	1338	41.656	3,21%
EPITACIOLÂNDIA (AC)	264	15.100	1,74%
CORUMBÁ (MS)	1282	103.703	1,23%
ASSIS BRASIL (AC)	72	6.072	1,18%
OIAPOQUÊ (AP)	191	20.509	0,93%
BRASILÉIA (AC)	147	21.398	0,68%
URUGUAIANA (RS)	777	125.435	0,61%
PACARAÍMA (RR)	52	10.433	0,49%
CÁCERES (MT)	410	87.942	0,46%
ALTAMIRA (PA)	81	99.075	0,08%
LARANJAL DO JARI (AP)	23	39.942	0,05%

Fonte: Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE)

Já no que diz respeito aos municípios fronteiriços, no que diz respeito ao número de estrangeiros residentes, pode-se dar destaque aos de Porto Murtinho e Ponta Porã (MS), Bonfim (RR), Foz do Iguaçu (PR) e Guajará-Mirim (RO), cuja porcentagem de estrangeiros é superior à média nacional de 0,2% da população.

¹³⁹ Os dados do Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE) aqui apresentados referem-se ao total de registros de estrangeiros realizados na década de 2000, mantendo em seus bancos de dados inclusive os indivíduos que por ventura já tenham reemigrado ou tenham falecido. Mas é limitado obviamente aos migrantes documentados e que estão formalmente registrados no Brasil. Os dados do SINCRE foram disponibilizados pela Coordenação Geral de Polícia de Imigração.

¹⁴⁰ Foram selecionados para esta tabela somente os municípios objeto de pesquisa no âmbito do Projeto MT Brasil (IBGE, 2010).

Como visto na Tabela 3, Ponta Porã tem uma população estrangeira expressiva, quer seja de 2758 estrangeiros, cerca de 3,5% da população, dos quais 2454 são paraguaios. Foz do Iguaçu (PR) também teria uma população estrangeira expressiva de Paraguaio. São 8.771 estrangeiros, ou seja 3,42% da população, dos quais 4.482 são de origem do Paraguai. Da mesma forma Guajará-Mirim, com uma população de 1338 estrangeiros, 3,21% da população, sendo que 1317 seriam de nacionalidade boliviana¹⁴¹.

Do ponto de vista qualitativo: as Migrações Transfronteiriças

A migração fronteiriça ou transfronteiriça não é um processo de migração tradicional, posto que duas características importantes inexistem, que seriam o animus de sair por determinado tempo, e de fixar residência em outro país. O “fronteiriço” se desloca e retorna, mantendo relações e atividades em ambos os lados da fronteira, como os deslocamentos populacionais nas zonas de fronteiras entre países vizinhos. No limite, são processos migratórios temporários, cujos sujeitos são pessoas ou grupos que ultrapassam as fronteiras, diária, cíclica ou sazonalmente por razões de trabalho.

Na área de fronteira seca brasileira, deslocamentos populacionais, com características de mero deslocamento ou de migração efetivamente, são frequentes e evidentes. Certamente, a situação da imigração na fronteira brasileira ganhou novos contornos a partir de 2010, com a entrada dos imigrantes haitianos no Brasil. O governo brasileiro precisou voltar seu olhar para as áreas de fronteira, a fim de atender essa nova imigração, a exemplo, aumentando o número de postos de fronteira terrestre da Polícia Federal, de 12 em 2009, para 29 em 2014.

Ou seja, os dados demonstram que a fronteira brasileira se tornou um espaço da migração transnacional, apesar da circulação fronteiriça ser mais intensa que a migração internacional.

É certo que algumas comunidades – bolivianos, especialmente na zona rural do Arco Central, árabes, libaneses, chineses, palestinos, paraguaios e argentinos -aportaram nas cidades tempos atrás. Seriam estes então movimento históricos de migração internacional.

Mas o que prepondera é a circulação fronteiriça e a utilização da área de fronteira como trânsito para a migração internacional – especialmente de haitianos, bengalis, senegaleses, ganeses.

E finalmente a circulação tradicional de populações indígenas, que se estende por toda a região fronteiriça, com destaque para as cidades de Pacaraima, Bonfim e Ponta Porã.

¹⁴¹ IBGE (2010).

A mobilidade fronteiriça acontece principalmente por questões econômicas – exploração do comércio local e interesse pelas zonas francas; serviços, como restaurantes e hotelaria; turismo; emprego ou ocupação profissional, busca por serviços públicos e reunião familiar. Já os estrangeiros dos países vizinhos buscam o Brasil principalmente devido aos serviços públicos da saúde, educação e assistência social.

A geografia da fronteira por si só já favorece a mobilidade da população nas cidades pesquisadas. Além disso, as autoridades fronteiriças não impõem nenhuma restrição à liberdade de circulação. Desta feita, a área de fronteira funciona como espaço de livre circulação para as populações locais. Isto fica ainda mais evidente no Arco Central onde a circulação é eminentemente fronteiriça. Talvez até mesmo pela distância geográfica das cidades de fronteira para as capitais, ou pelas dificuldades de acesso, ou pela proximidade entre as cidades fronteiriças.

Não ao menos, a área de fronteira também funciona como espaço de trânsito para alguns migrantes internacionais, cujo destino principal são os grandes centros urbanos no Brasil, como a cidade de São Paulo, e a região Sul. Assis Brasil, Brasília e Epitaciolândia no Acre e Uruguiana no Rio Grande do Sul, são definitivamente corredores de passagem para a migração internacional. Estes vêm na sua maioria em busca de melhores condições de vida, e oportunidades de emprego e geração de renda, inclusive informais.

Este movimento intenso em área de fronteira, por razões diversas, tem certamente seus aspectos positivos. A integração com os países vizinhos é um deles.

Em Assis Brasil, para além dos interesses econômicos, há um intercâmbio e uma interação sociocultural expressiva com o Peru, não só entre os cidadãos, mas também entre os governos locais. A integração entre os brasileiros no Oiapoque e os guianeses da Guiana Francesa também é intensa, e a cidade, mesmo tendo uma infraestrutura limitada, procura criar mecanismos para incentivar e manter essa circulação, tendo em vista a entrada de recursos financeiros que geram renda e trabalho aos municípios brasileiros.

Entre Bonfim e Lethem, na Guiana, observa-se integração entre os serviços de saúde, havendo constante colaboração do serviço público brasileiro que apoia o serviço de saúde em Lethem. A saúde guianense enfrenta graves problemas devido ao isolamento geográfico e precariedade dos serviços, fazendo com que algumas pessoas sejam encaminhadas para atendimento no Brasil.

Entre Corumbá e os municípios bolivianos, destaca-se a integração na educação. A inclusão dos(as) alunos(as) bolivianos(as) na rede pública brasileira de educação não é entendida como uma demanda

excedente que gera despesas e onera os cofres públicos. Pelo contrário, é compreendida pelos gestores e educadores da Secretaria como uma oportunidade para fortalecer a integração sociocultural entre as crianças, adolescentes e famílias brasileiras e bolivianas. Ainda, a matriz curricular dos cursos em Corumbá inclui a disciplina de Espanhol e oferta o curso de Espanhol aos professores, para além de qualificá-los, estimular uma maior integração entre os alunos brasileiros e bolivianos.

Em Foz do Iguazú, a Itaipu Binacional criou, em 2003, o GT-Saúde, com o objetivo de articular as organizações governamentais e não governamentais dos países da fronteira, conjugando esforços para promover ações prioritárias de impacto nos níveis sanitários da população da área de influência de Itaipu, subsidiando a entidade na formulação e execução de suas políticas e iniciativas de responsabilidade social, contemplando a cooperação, a integração, a consonância com diretrizes dos sistemas nacionais de saúde, a ênfase na atenção primária e a busca da equidade no trato das questões de saúde. Além disso, o município sedia desde 2010 a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)¹⁴².

Outra aspecto positivo, identificado especialmente no que diz respeito a inserção laboral desses migrantes, é o desenvolvimento local posto que estes migrantes trazem consigo experiências inéditas e concordam em realizar atividades laborais cujos trabalhadores nacionais tem recusado, ocupando postos que estavam inclusive vagos na agropecuária nacional.

Mas tem também seus aspectos negativos.

Dentre estes, em alguns municípios observou-se o sentimento contrário da população em relação aos migrantes internacionais, cogitando-se a possibilidade de ser implementada uma política de controle rigoroso nas fronteiras para fiscalizar as migrações internacionais.

Outra queixa foi a demanda de estrangeiros pelos serviços públicos no Brasil. Considerando que estes estrangeiros nem sempre têm residência no Brasil, e portanto, não são contabilizados como população local, os recursos já escassos dos serviços públicos locais ficam ainda mais comprometidos.

O receio de que estes estrangeiros ocupem os postos de trabalho dos nacionais também ficou evidente, sendo mais um motivo para sua discriminação.

¹⁴² Sobre o assunto. Disponível em: <<http://www.pti.org.br/imprensa/noticias/presidente-lula-cria-unila-que-far%C3%A1-foz-iguazu-um-polo-universit%C3%A1rio>>. Acesso em: dez. 2014.

Informação já revelada por outras pesquisas (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA; ICMPD, 2013) e também reforçada por esta foi a exploração sexual, de crianças e adolescentes principalmente, e o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, envolvendo mulheres e adolescentes em alguns municípios de fronteira, inclusive adolescentes indígenas.

É possível apontar a existência de pessoas que lucram com a movimentação de brasileiros e estrangeiros pela fronteira para trabalharem no mercado do sexo, configurando o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Também é possível alegar o tráfico de pessoas para fins de exploração laboral, nas áreas de garimpo; na zona rural executando trabalho braçal nas fazendas da região e nas carvoarias e na zona urbana da área de fronteira, na condição de empregados domésticos. A área de fronteira é também trânsito para aqueles que acabam sendo explorados nos grandes centros urbanos, a exemplo, nas oficinas têxteis da capital paulista.

Quando do levantamento de informações exclusivas sobre a inserção laboral, ficou evidente a existência dessas redes que atuam no sentido de cooptar os imigrantes e, por meio de subterfúgios, tentam convencê-los das vantagens de se buscar uma oportunidade de trabalho no Brasil, muitas vezes frustradas ao se depararem com a realidade. A exemplo, a situação de exploração dos trabalhadores bolivianos nas cidades fronteiriças ou nos grandes centros urbanos do Brasil. A situação de vulnerabilidade social vivida na Bolívia especialmente faz com que as pessoas aceitem trabalho com baixas remunerações e sem as garantias dos direitos trabalhistas, tanto na zona rural quanto na urbana.

Os dados quantitativos, no entanto, pouco revelam sobre estas formas de criminalidade e esta invisibilidade somente contribui para a negação destas realidades, vitimizandando mais ainda.

Outra questão também complexa e preocupante é a migração de crianças e adolescentes, em especial haitianas, sem documentação e na companhia de adultos que legalmente não são seus responsáveis. Ou a livre circulação de crianças e adolescentes nas fronteiras, especialmente indígenas, colocando-as em situação de vulnerabilidade extrema.

Apesar das questões relacionadas às migrações, e que deveriam demandar uma certa preocupação dos atores estratégicos, o tráfico de drogas fica evidente como a maior preocupação das autoridades e dos outros atores locais, sendo frequentemente associado a liberdade de circulação. A participação de adolescentes do sexo masculino nesta atividade, na condição de mulas e usuários principalmente, foi levantada como uma preocupação. As atividades ilícitas do tráfico de drogas e do contrabando impõem medo e impotência às famílias da zona rural, em

razão da violência e do recrutamento de adolescentes e jovens para o crime organizado.

Os atores estratégicos locais, no entanto, reconhecem as questões múltiplas e complexas relacionadas as migrações e questionam a ausência de equipamentos públicos de assistência e acolhimento aos migrantes, como centros de referência no atendimento ou casas de passagem. Esta ausência de serviços de acolhimento e de orientação aos migrantes faz com que estes fiquem ainda mais expostos às situações de vulnerabilidade e exploração, o que os atores estratégicos entrevistados reconhecem. Especialmente no que diz respeito a adaptação social, a integração para o trabalho e a documentação. Especialmente a questão da certificação profissional e da regularização migratória é um ponto nevrálgico no que diz respeito a inserção no mercado de trabalho.

Outro ponto nevrálgico é o desconhecimento de línguas estrangeiras e de línguas indígenas pelos servidores públicos. Para além da ausência de espaços adequados de atendimento ou acolhimento, a dificuldade de comunicação com os estrangeiros que chegam ao Brasil, e com os indígenas que não falam português, é um grave problema. Línguas internacionalmente conhecidas e faladas como o inglês e o espanhol deveriam ser de conhecimento dos servidores públicos que atuam em região de fronteira. Alternativamente, convênios com associações de migrantes ou intérpretes poderiam ser feitos para amenizar este problema. O desconhecimento dos estrangeiros da língua portuguesa também os deixa vulneráveis e sujeitos a violações no que diz respeito aos seus direitos trabalhistas.

Finalmente, segundo Mármora (1997) torna-se necessário o desenvolvimento de instrumentos legais, administrativos e de informação sobre migração, visando a atualização de normas e instituições “destinadas a absorver as necessidades e urgências dos migrantes, nos seus direitos sociais, culturais, econômicos e políticos” (DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES, 1996). O espaço fronteiriço não escapa dessa problemática.

Considerações Finais

Fronteira significa “terra que está a frente de outra” ou “limite entre dois territórios”. É basicamente o “limite da terra conhecido”, conceito que está intimamente ligado a outros três, quais sejam Estado, território e população (ZAPATA-BARRERO, 2012). A fronteira é, portanto, resultante de um processo histórico de divisão, nem sempre pacífica, dos territórios, e representa por excelência a preocupação do Estado em garantir sua soberania e a segurança da população no seu território.

No entanto, este conceito fundamental de fronteira tem sofrido um processo de mudança. Zapata-Barrero (2012), por exemplo, defende que a fronteira do Estado-

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Nação, cada vez mais, tem perdido seu “território”. As fronteiras estão deixando de ser vistas como linhas geográficas definidas, mas sim como resultantes de um processo dinâmico e de uma realidade construída, politicamente e socialmente¹⁴³ e em permanente mudança, tendo em vista a mobilidade humana que têm se acentuado com o processo de globalização contemporânea. Hannerz (1997) destaca que “fluxo, mobilidade, recombinação e emergência tornaram-se temas favoritos à medida que a globalização e a transnacionalidade passaram a fornecer os contextos para nossa reflexão sobre a cultura.”

Esta perspectiva abstrata se concretiza para os que habitam na área de fronteira. É a partir dos processos de interação das populações locais com a fronteira que podemos compreender seu verdadeiro significado, ou o significado das fronteiras sociais, tendo em vista que as fronteiras políticas são determinadas pelos acordos de vontade, ou disputas, entre os Estados e nem sempre coincidem com as sociais.

É assim que surge também o conceito de populações fronteiriças, cujo cotidiano lhes ensina a determinar o que seria “fronteira” em função de interesses concretos. Assim, as fronteiras políticas são reafirmadas ou negadas, à medida que as fronteiras sociais sobrepõem as demarcações estatais. (DEL RÍO; CARDIA, 2009). São as formas de organização social se projetando sobre o meio e modificando os limites, inclusive à revelia das forças de segurança local ou de “defesa nacional.”

Vê-se que a área de fronteira brasileira é, portanto, um espaço dotado de complexidades e peculiaridades. É ainda espaço territorial com características bem específicas, devido às condições geográficas, climáticas e de vegetação da região da Amazônia e do Pantanal, que está presente em boa parte dos estados da área de fronteira. O Arco Sul, no entanto, é espaço territorial que se diferencia dos Arcos Norte e Central, no que diz respeito principalmente ao seu relevo, aos processos migratórios que sofreu, e às formas de exploração econômica, que são mais diversificadas e saem um pouco do padrão da exploração de recursos naturais, com a presença de indústrias de grande porte¹⁴⁴. Os três estados do Arco Sul tiveram um maior volume de imigrantes europeus que praticamente foram responsáveis pela colonização da região, assim como de imigrantes de países fronteiriços, como a Argentina e o Uruguai. Mas o processo de migração interna foi relativamente reduzido, diferente dos estados do Norte que receberam grande quantidade de imigrantes internos do Nordeste, e do Centro-Oeste, que receberam imigrantes do Nordeste e do Sudeste.

Mas também é um espaço onde as relações são diversificadas pela intensa mobilidade presente na região e pelos movimentos

¹⁴³ Para mais sobre o assunto, ver Benedict (1983).

¹⁴⁴ Excepcionando desta consideração a Zona Franca de Manaus, que é um grande parque tecnológico.

migratórios. A livre circulação de pessoas entre os espaços transfronteiriços faz parte do cotidiano daqueles que vivem principalmente nas cidades gêmeas, que residem, trabalham, buscam serviços públicos, lazer, têm relações afetivas ou familiares no Brasil e residem em país fronteiriço e vice-versa; ou que realizam negócios (lícitos ou ilícitos) de um lado ou do outro da fronteira.

Tudo isto nos faz refletir sobre a mobilidade humana numa perspectiva mais ampla. Segundo Reis (2004; 2011), a relevância das migrações tem se tornado cada vez mais central nas transformações das sociedades tanto originárias quanto receptoras e também tem se constituído como um tema estratégico e de interesse para as relações internacionais no século XXI, pois levanta diversas incertezas acerca de instituições até há pouco tempo inquestionáveis, tais como a soberania do Estado. Neste sentido, o próprio conceito de fronteira deve ser revisitado, dando destaque a importância de se diferenciar migração de mobilidade humana, ou mero deslocamento.

Para Turner (1893), por exemplo, a fronteira seria móvel, fluída, em constante avanço e retrocesso, seria mais uma forma de vida do que um limite espacial. Halbwachs (1968) também propõe uma correspondência entre organização social e espacial. Neste sentido, populações locais seriam responsáveis por “moldar” ou determinar os espaços fronteiriços.

Oliveira (2000, p. 17) destaca a ambiguidade das áreas de fronteira como um “espaço que, por sua própria natureza, abre-se à manipulação pelas etnias e nacionalidades em conjunção”.

Em verdade, na atualidade a migração se transformou em um fenômeno da mobilidade. Mais importante do que os deslocamentos populacionais entre áreas de origem e de destino, é a capacidade das pessoas ou dos migrantes em circular, construir e se apropriar de espaços, dessa maneira, produzindo territórios e identidades sociais (MENEZES, 2012). Mais importante do que fluxos migratórios ou itinerários, é entender a dinâmica ou o conceito de territórios circulatorios, que compreendem as redes definidas pelas mobilidades de populações que possuem o seu status de saber-circular (TARRIUS, 2000). Inclusive, itinerários, circuitos ou fluxos migratórios são cada vez mais complexos e mundializados e, a partir deles surgem novas rotas imprevisíveis e inéditas, não podendo mais ser pontos de referência para qualquer análise. Ou não podendo mais ser previstos, traçados, definidos, tamanha a mutabilidade.

Nesta perspectiva, é mais o sujeito “em mobilidade” e “em circulação”, ao qual se atribui a condição legal de “emigrante” ou “imigrante”, que deveria estar no cerne da análise. Ser emigrante ou

imigrante é uma condição imposta do ponto de vista de quem observa, ou seja, de fora para dentro, notadamente pela legislação local. Mas é a análise da mobilidade do sujeito, de dentro para fora, que traz a perspectiva individual, do indivíduo, possibilitando mais conhecimento sobre os sujeitos, sobre seus processos de identificação com os espaços que percorrem, sobre seus processos de integração ou adaptação, sobre seus direitos enquanto sujeitos, não enquanto nacionais deste ou daquele território, ou enquanto imigrantes vindos deste ou daquele território. O sujeito visto na sua essência, e além das etiquetas que a sociedade ou a legislação lhe impõe.

E a pesquisa nos 15 municípios de fronteira visitados demonstrou claramente que é essencial enxergar esse indivíduo como sujeito de direitos, direitos estes que devem ir muito além da forma de mobilidade ou do seu status migratório.

Referências

- BAENINGER, R. O Brasil na rota da migrações internacionais recentes. **Jornal da UNICAMP**, Edição 226, 25 a 31 de agosto de 2003.
- BASSO, P. L'ascesa del razzismo nella crisi globale. In: _____ (Org.). **Razzismo di stato**: Stati Uniti, Europa, Italia. Milano: FrancoAngeli, 2010.
- CACCIAMALI, M. C.; AZEVEDO, F. A. G. Entre o tráfico humano e a opção da mobilidade social: os imigrantes bolivianos na cidade de São Paulo. **Cadernos PROLAM/USP**, Ano 5, v. 1, p. 129-143, 2006.
- CHACÓN, O. Migrantes en el desorden global. **1º Foro Social de las Américas**. Quito, Ecuador, 2000.
- DEL RÍO, J. M. V.; CARDIA, L. M. Etnografia das fronteiras políticas e sociais na Amazônia Ocidental: Brasil, Peru e Bolívia. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XIII, n. 292, p. 741-798, 2009.
- FERNANDES, D.; CASTRO, M. C. G.; BATISTA, N. **Coleta e disseminação de informações na área de migração internacional no Brasil**. Brasília, DF: ICMPD, 2015. (Relatório da Atividade de Pesquisa 2.1 do Projeto Migrações Transfronteiriças (MT Brasil)).
- _____; CASTRO, M. C. G.; KNUP, S. P. **Brazil and international migrations in the twenty-first century**: flows and policies. center for migrations and citizenship. 2014 Disponível em: <http://ifri.org/index.php?page=contribution-detail&id=7993&id_provenance=106&lang=uk>.
- HALBWACHS, M. **La mémoire collective**. Paris: Presses Universitaires de France, 1968.
- HANNERZ, U. Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropologia transnacional. **Mana**, v.3, n. 1, p. 7-39, 1997.
- IOM. **World migration report**: migrants and cities: new partnerships to manage mobility. Geneva, 2015.
- _____. **World migration report**: migrant well-being and development. Geneva, 2013.
- MARINUCCI, R.; MILESI, R. **Migrações internacionais contemporâneas**. Brasília, DF: IMDH, 2005.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- MÁRMORA, L. **Las políticas de migraciones internacionales**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- MENEZES, M. A. Migrações e mobilidades: repensando teorias, tipologias e conceitos. In: TEIXEIRA, P. E.; BRAGA, A. C.; BAENINGER, R. (Org.). **Migrações: implicações passadas, presentes e futuras**. Marília, SP: Oficina Universitária; São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2012.
- OLIVEIRA, R. C. Os descaminhos da identidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 7-21, 2000.
- ONU. **Recommendations on statistics of international migration**. New York, NY, 1998.
- PATARRA, N. L. Brasil: país de imigração? **E-Metropolis**, Ano 3, n. 9, p. 01-18, 2012.
- _____. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 7-24, 2006.
- REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, p. 47-69, 2011.
- REIS, Rossana (2005). Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, nº. 55.
- SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA; ICMPD. **Pesquisa ENAFRON: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2013.
- SILVA, S. **A Faces da latinidade: hispano-2013americanos em São Paulo**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2008.
- TARRIUS, A. Leer, describir, interpretar las circulaciones migratorias: conveniencia de la noción de territorio circulatorio. **Relaciones – Estudios de Historia y Sociedad**, v. XXI, n. 83, 2000.
- TERESI, M. V.; HEALY, C. **Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Justiça, 2012.
- TURNER, F. J. **The significance of the frontier in American history 1893**. Washington, DC: American Historical Association 1893.
- VENTURA, D.; ILLES, P. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique**, Edição 56, 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>.
- ZAPATA-BARRERO, R. Teoría política de la frontera y la movilidad humana. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 29, p. 39-68, 2012.

**CARACTERIZAÇÃO DA MOBILIDADE
POPULACIONAL NAS CIDADES GÊMEAS
NO FINAL DOS ANOS 2000**

Alberto Augusto Eichman Jakob

Sabe-se que, com o passar dos anos, a migração no Brasil tem se tornado cada vez mais de curta distância e, em termos de migração internacional, a entrada de migrantes de países vizinhos por meios terrestres é também acentuada, haja vista os haitianos pós-2010 e mais recentemente os venezuelanos.

Neste sentido, as chamadas cidades gêmeas ganham um papel central na análise da migração brasileira e sul-americana. De acordo com o Governo Federal Brasileiro:

As cidades-gêmeas são aquelas em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho. [...] adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura¹⁴⁵.

Entende-se aqui como cidade gêmea um município brasileiro que tenha pelo menos mais um município contíguo de outro país e que apresente algum tipo de relação ou de cooperação.

Em 2010, o Brasil possuía 31 cidades gêmeas em sua faixa de fronteira, situadas em 9 Unidades da Federação e correspondendo a 1,2 milhão de pessoas residentes. O Mapa 1 traz a localização destas cidades analisadas neste trabalho. Os pontos em vermelho (com o número 1) são locais representados por um município brasileiro ligado a um município de outro país. Os pontos verdes (com o número 2) representam as tríplices fronteiras, sendo um município brasileiro relacionado com mais um município de cada país distinto. Seriam, portanto áreas de 3 países. Por fim, os pontos azuis (com o número 3) seriam locais com duas cidades gêmeas brasileiras e uma de outro país. Pode-se perceber que estas áreas

¹⁴⁵ Disponível em: <<http://cdif.blogspot.com.br/2012/11/cidades-gemeas-municipios-codigos-ibge.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

limítrofes estão presentes em 10 países, todos os países fronteiriços ao Brasil com exceção de Suriname.

MAPA 1 – Localização das cidade gêmeas brasileiras e sul-americanas em 2010



Este artigo estuda a população residente nestes locais de fronteira, especialmente a mobilidade internacional, segundo características da população que cruza a fronteira internacional para trabalhar ou estudar, como idade, locais de origem e destino, renda e atividade. Para isto, são utilizados dados do Censo Demográfico de 2010.

O item a seguir aborda, além de informações gerais sobre a população natural e não natural das cidades gêmeas, também variáveis de estudo, principalmente daqueles que cruzam a fronteira internacional para isto.

Caracterização da mobilidade populacional diária segundo variáveis de estudo

As cidades gêmeas possuem características distintas do resto do Brasil, daí a importância de seu estudo. Enquanto no país a população não natural corresponde a menos de 0,5% da população residente, nas cidades

gêmeas em geral representam 2,7%. Porém, em Chuí a população não natural chega a impressionantes 40,3% da população em 2010 (Tabela 1). Destes, 96% são naturais do Uruguai, país vizinho. Mas deve-se chamar atenção para o fato de que a população residente recenseada em Chuí não passa de 6 mil pessoas, por isso estas cifras relativamente grandes em função de um volume populacional pequeno.

Para se ter uma noção do volume de pessoas analisadas neste artigo, a Tabela 1 traz inicialmente a população total residente nas 31 cidades gêmeas localizadas no Mapa 1. Percebe-se que a faixa de valores é bem ampla, indo de 4 mil pessoas (Barra do Quaraí) até 256 mil (Foz do Iguaçu). Isto dá uma mostra das características distintas destes locais, mas sempre que possível se fará uso de análises mais gerais quando a variação não for muito grande entre os municípios.

Define-se aqui população não natural como sendo aquela que compreende todos aqueles que não nasceram no Brasil, sendo naturalizados brasileiros ou não. Conforme já mencionado, em muitas das cidades gêmeas a participação dos não naturais é superior à média nacional (exceção apenas de Itaqui e São Borja).

Em relação às variáveis de estudo, a Tabela 1 mostra que pouco mais de 5 mil pessoas estudam em país distinto daquele de residência (mobilidade pendular para estudo). E destes, 44% são não naturais do país. Mas pode-se ressaltar que, em diversas cidades gêmeas, este valor ultrapassa 70%, como nos casos de Assis Brasil, Guaíra, Dionísio Cerqueira e Quaraí, com valores entre 71% e 76%.

Outro dado interessante, e até esperado, é que na grande maioria dos casos, o país de estudo é aquele da cidade gêmea internacional. Em apenas 6 das 31 cidades analisadas, os estudantes se dirigem a outro país além daquele da cidade gêmea. Estes dados devem conter erros de interpretação das perguntas censitárias, uma vez que em Tabatinga declararam estudar em Cuba, assim como em Pacaraima (estudam no Peru), Chuí (citando o Panamá), Coronel Sapucaia (Argentina), Corumbá (no Paraguai) e Foz do Iguaçu (Espanha, Escócia, Jordânia, Coreia e Líbano). A maioria é representada por apenas 1 ou 2 casos sem a expansão do fator amostral, mas de qualquer modo deve ser registrado este fato.

Também no que tange à população que estuda em outro país, a maioria tem acesso à rede pública, porém existem casos em que a maioria estuda na rede particular de ensino do outro país, em especial em Brasiléia, Epitaciolândia e Foz do Iguaçu, onde a rede pública corresponde a valores entre 26% e 36%.

Tratando então de migração recente, percebe-se, a partir da Tabela 1, que 1600 das 5 mil pessoas que se dirigem a outros países para

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

estudar, são migrantes do período 2005-2010, chamados de data fixa. Destes migrantes, em geral a maioria estava em outro país em 2005, indícios de que a população se mudou para o Brasil e continuou estudando no país de origem, caracterizando uma mobilidade na região da cidade gêmea. As exceções ficam novamente por conta de Brasília e Epitaciolândia, onde de 12% a 14% dos migrantes recentes vieram de outro país no período 2005-2010. Nestes dois municípios, a maioria dos migrantes era proveniente de outros municípios da mesma Unidade da Federação (UF).

TABELA 1 – Variáveis selecionadas da população não natural e daquela que frequentava escola/ creche em 2010

UF	Município	População Total	População Não Naturais			% Não Naturais na População	Estudam Outro País		País de Estudo (%)		Estudam Outro País (Migr.2005-2010)		Idade Média (anos)		
			Naturalizados	Estrangeiros	Total		Total	% Não Naturais	Cidade Gêmea	Rede Pública	Total Migrantes	Outro País 2005	Mesmo Município	Outro Município	Outro País
RO	Guajará-Mirim	41.656	391	947	1.338	3,2	153	67,9	100,0	79,8	41	85,4	15,0	27,2	13,4
AC	Assis Brasil	6.072	12	60	72	1,2	11	71,0	100,0	71,0	5	100,0	13,7	27,9	13,9
	Brasília	21.398	88	58	147	0,7	238	10,2	100,0	35,7	106	14,3	13,2	16,2	26,2
	Epitaciolândia	15.100	31	233	264	1,7	343	9,1	100,0	26,3	168	11,9	13,5	19,8	24,2
	Santa Rosa do Purus	4.691	5	16	21	0,5	1	0,0	100,0	100,0	0	0,0	14,8	17,7	18,0
AM	Benjamin Constant	33.411	158	457	615	1,8	52	55,9	100,0	100,0	22	100,0	15,0	19,3	27,2
	Tabatinga	52.272	326	1.797	2.123	4,1	622	47,2	98,2	92,1	138	76,8	14,8	23,8	14,7
RR	Bonfim	10.943	292	84	377	3,4	10	50,0	100,0	100,0	5	100,0	12,7	22,4	9,5
	Pacaraima	10.433	29	52	81	0,8	33	0,0	84,8	100,0	0	0,0	12,4	24,3	26,1
AP	Oiapoque	20.509	22	169	191	0,9	80	51,5	100,0	100,0	56	44,4	13,3	29,0	6,8
PR	Barracão	9.735	39	33	73	0,7	0	.	.	.	.	.	13,0	19,0	.
	Foz do Iguaçu	256.088	3.024	5.747	8.771	3,4	329	42,2	81,5	34,3	101	61,5	14,6	33,2	23,4
	Guaira	30.704	269	440	709	2,3	38	72,2	100,0	100,0	38	72,2	14,8	28,3	14,7
SC	Dionísio Cerqueira	14.811	64	43	107	0,7	15	71,6	100,0	100,0	9	45,8	13,3	18,1	17,2
RS	Aceguá	4.394	34	129	163	3,7	34	44,3	100,0	88,6	15	87,0	11,8	20,1	14,3
	Barra do Quaraí	4.012	29	81	110	2,7	45	52,5	100,0	91,9	9	100,0	12,8	23,7	13,1
	Chuí	5.917	153	2.232	2.385	40,3	726	63,7	99,6	97,0	223	78,0	11,3	24,6	11,5
	Itaqui	38.159	19	36	55	0,1	0	.	.	.	.	.	15,5	24,4	.
	Jaguarião	27.931	152	741	892	3,2	116	48,9	100,0	100,0	10	100,0	14,3	23,0	19,2
	Porto Xavier	10.558	33	18	51	0,5	10	0,0	100,0	100,0	0	0,0	11,3	24,6	11,1
	Quaraí	23.021	229	586	816	3,5	81	75,7	100,0	100,0	30	100,0	13,8	22,7	12,4
	Santana do Livramento	82.464	1.279	3.810	5.089	6,2	1.343	54,0	100,0	80,1	357	85,7	14,3	23,6	13,1
	São Borja	61.671	69	51	120	0,2	84	0,0	100,0	0,0	20	0,0	14,1	23,9	22,8
	Uruguaiana	125.435	263	514	777	0,6	30	0,0	100,0	0,0	0	0,0	13,3	26,2	35,9
MS	Bela Vista	23.181	76	434	510	2,2	78	15,9	100,0	85,5	12	100,0	13,4	26,5	16,1
	Coronel Sapucaia	14.064	5	210	215	1,5	59	9,5	89,7	91,7	22	77,6	14,5	26,3	35,8
	Corumbá	103.703	546	736	1.282	1,2	170	16,9	61,8	48,3	11	0,0	14,3	27,1	33,9
	Mundo Novo	17.043	212	157	369	2,2	0	.	.	.	.	.	13,4	25,2	.
	Paranhos	12.350	55	84	139	1,1	0	.	.	.	.	.	13,4	31,6	.
	Ponta Porã	77.872	619	2.139	2.758	3,5	339	37,7	100,0	41,6	188	70,3	13,5	26,9	19,5
	Porto Murtinho	15.372	126	437	562	3,7	16	37,7	100,0	100,0	6	100,0	13,6	25,3	22,4
	Total	1.174.970	8.650	22.531	31.182	2,7	5.053	44,3	97,0	71,9	1.593	65,1	13,6	24,3	19,1

Fonte: IBGE (2010). Tabulações especiais do autor.

Por fim, a última informação trazida pela Tabela 1 se refere à idade média dos estudantes, segundo local de estudo. Neste caso, as maiores idades em geral correspondem àqueles que estudam em outros municípios brasileiros (24 anos), mas chama atenção a variabilidade maior da idade média dos estudantes que se dirigem a outros países, de 6,8 anos (Oiapoque), 9,5 anos (Bonfim) até 33,9 (Corumbá), 35,8 (Coronel Sapucaia) e 35,9 anos (Uruguaiana).

Ou seja, já há indícios de algumas áreas interessantes para se aprofundar os estudos com base nestas informações de estudo, mas dada a limitação de espaço deste capítulo não se pode detalhar mais, fica para um próximo estudo. A seguir, o próximo tópico analisa as informações relativas aos trabalhadores das cidades gêmeas.

Caracterização da mobilidade populacional diária segundo variáveis de trabalho

Em termos da análise relativa ao trabalho, este artigo separa a população maior que 10 anos de idade que trabalha segundo seu local de trabalho, periodicidade do retorno ao município de residência, características de migração, de renda e de atividade.

A Tabela 2 traz estas informações. Assim, se em geral 3% dos trabalhadores das cidades gêmeas cruzam a fronteira internacional para trabalhar (chegando a 19,5% em Chuí), no caso dos não naturais (dados não mostrados) a média é de 26%, e com um valor máximo de 51,8% em Coronel Sapucaia, ou seja, números bem maiores que mostram a relação ainda presente dos imigrantes estrangeiros com seus países de origem também com relação ao trabalho. Isto mostra a importância da circulação das pessoas nestas áreas de fronteira, seja para estudar, trabalhar ou residir.

Percebe-se que a grande maioria da população que trabalhava em outro país o fazia na própria cidade gêmea (valores próximos a 100% na coluna total do país de trabalho). A exceção fica por conta de Uruguaiana, que declarou uma participação maior de trabalhadores que trabalhavam no Uruguai, no Haiti e no Chile, além da Argentina (país da cidade gêmea internacional). E também a maioria fazia o movimento pendular (retornava diariamente para o município de residência). Porém, em 8 municípios, a maioria dos trabalhadores de outros países não retornavam diariamente, sendo quase todos de Itaqui, embora apresente valores muito baixos de trabalhadores.

Novamente aqui, parece que este quesito não foi bem interpretado pelos recenseados, porque existem situações singulares, como pessoas que declararam trabalhar na Áustria e Madagascar e retornavam diariamente para Foz do Iguaçu, seu município de residência. E dentre os que não retornavam diariamente, foram declarados países de trabalho como Estados Unidos e Chile (para Barracão), Estados Unidos e Haiti (Foz do Iguaçu), Egito (Chuí), Argentina e Irlanda (Santana do Livramento), Uruguai, Haiti e Chile (Uruguaiana), entre outros países sul-americanos.

Com relação à migração, 3 mil dos 15.300 que trabalhavam em outro país eram migrantes recentes, sendo que em geral 57% eram

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

provenientes de outro país no período 2005-2010. Mas este valor percentual é bem menor para municípios como Corumbá (10%), Mundo Novo (20%) e Paranhos (32%). Para estes, a maior parte dos migrantes estava em outro município ou UF brasileira em 2005.

TABELA 2 – Variáveis selecionadas da população maior que 10 anos de idade que trabalhava em 2010

UF	Município	Local de Trabalho					País de Trabalho - Cidade Gêmea (%)			Trabalham Outro País (Migr.2005-2010)		Renda Média (SM)				Trabalham em Outro País (SM)	
		No município	Outro Município	Outro País	Mais de um local	Total	Retorna diariamente	Não Retorna	Total	Total Migrantes	Outro País 2005	Mesmo Município	Outro Município	Outro País	Mais de um local	Retornam	Não Retornam
RO	Guajará-Mirim	14.918	727	33	20	15.698	36,8	64,4	100,0	0	0	2,1	2,5	4,6	6,9	11,8	0,5
AC	Assis Brasil	1.887	15	57	32	1.991	28,3	70,6	98,9	23	60,9	1,5	1,5	1,4	1,2	1,3	1,4
	Brasília	7.138	359	259	281	8.037	71,5	15,8	87,3	31	100,0	1,4	1,8	1,1	2,5	0,9	1,4
	Epitaciolândia	5.142	488	303	183	6.116	67,8	32,1	99,8	106	56,6	1,7	3,6	2,0	2,6	1,7	2,7
	Santa Rosa do Purus	1.198	0	0	0	1.198	-	-	-	-	-	1,5	-	-	-	-	-
AM	Benjamin Constant	11.419	249	38	26	11.731	99,2	0,0	99,2	0	-	1,0	1,7	2,3	0,6	2,3	-
	Tabatinga	16.858	295	346	84	17.582	88,2	11,9	100,0	105	100,0	1,7	2,7	1,4	2,3	1,4	1,5
RR	Bonfim	3.661	74	85	0	3.820	85,8	14,1	99,9	27	37,0	1,7	1,2	1,2	-	1,2	0,9
	Pacaraima	3.221	122	94	11	3.447	64,1	32,0	96,1	28	35,7	2,0	1,0	2,4	2,7	2,0	3,0
AP	Oiapoque	7.776	27	474	26	8.304	28,2	67,5	95,7	217	10,6	2,5	5,1	3,8	1,1	2,2	4,4
PR	Barracão	4.329	552	53	145	5.080	22,6	60,4	83,0	21	0,0	1,8	4,4	3,1	5,2	1,1	3,6
	Foz do Iguaçu	113.630	1.981	6.354	1.677	123.643	90,8	8,3	99,1	1.028	51,3	2,8	3,6	4,2	4,6	4,2	4,2
	Guaíra	13.785	629	466	320	15.199	81,3	18,7	100,0	135	43,7	2,5	6,9	4,1	3,4	4,4	2,7
SC	Dionísio Cerqueira	5.617	843	34	266	6.761	73,8	26,6	100,0	4	0,0	2,2	2,3	2,3	3,0	2,7	1,3
RS	Aceguá	1.911	92	42	8	2.053	38,5	60,1	98,6	4	50,0	2,4	1,9	1,8	1,8	1,6	2,0
	Barra do Quaraí	1.400	18	37	5	1.460	62,4	38,0	100,0	9	66,7	1,5	2,6	2,2	3,4	2,8	1,1
	Chuí	1.904	51	564	369	2.886	88,9	10,6	99,5	172	85,5	1,9	2,3	1,7	1,8	1,7	1,8
	Itaqui	15.689	240	24	125	16.078	0,0	98,9	98,9	0	-	2,1	3,7	3,6	5,8	-	3,6
	Jaguarão	11.090	261	391	162	11.904	65,5	34,5	100,0	62	62,9	2,0	3,5	2,9	5,1	3,2	2,4
	Porto Xavier	5.127	128	38	271	5.564	39,1	59,9	98,9	0	-	1,6	1,7	5,2	3,5	1,5	7,6
	Quaraí	8.986	277	421	20	9.703	23,3	76,7	100,0	42	78,6	1,8	1,6	1,6	1,7	2,2	1,4
	Santana do Livramento	35.277	911	1.462	387	38.038	85,1	13,5	98,6	315	83,8	2,1	2,0	3,1	3,9	3,0	3,3
	São Borja	25.490	496	189	407	26.582	72,9	27,5	100,0	21	0,0	2,5	3,2	3,1	5,6	3,2	3,0
	Uruguaiana	51.965	696	225	1.306	54.192	28,5	36,0	64,5	0	-	2,5	6,7	3,1	4,4	3,7	2,9
MS	Bela Vista	9.862	514	93	31	10.500	68,9	31,2	100,0	19	100,0	2,1	3,8	2,3	4,4	2,6	1,6
	Coronel Sapucaia	4.280	107	531	89	5.006	55,6	44,3	99,9	70	82,9	1,6	1,8	1,5	4,6	1,6	1,3
	Corumbá	42.843	1.155	356	159	44.513	72,7	19,1	91,8	80	10,0	2,3	4,2	3,1	3,1	3,1	3,3
	Mundo Novo	7.084	192	333	237	7.846	81,2	18,9	100,0	70	20,0	2,1	2,2	3,0	4,4	2,5	4,9
	Paranhos	3.050	204	203	3	3.459	62,2	38,0	100,0	34	32,4	1,6	1,2	1,3	2,4	1,2	1,5
	Ponta Porã	33.639	852	1.771	391	36.653	87,8	12,2	100,0	370	73,8	2,3	2,7	3,6	4,4	3,5	3,9
	Porto Murtinho	6.062	75	25	12	6.174	64,7	36,4	100,0	6	100,0	2,3	2,6	8,2	1,3	7,5	9,6
Total		476.238	12.630	15.299	7.052	511.220	79,5	18,9	98,3	2.999	57,3	2,0	2,9	2,8	3,4	2,8	2,9

Fonte: IBGE (2010). Tabulações especiais do autor.

A Tabela 2 traz também informações sobre rendimentos dos trabalhadores. Percebe-se que a maior renda média foi declarada por aqueles que trabalhavam em mais de um município ou país (3,4 salários mínimos de 2010), e era semelhante para os trabalhadores pendulares de outro município ou país (2,9 e 2,8 salários mínimos, respectivamente).

Mas as variações eram grandes, como no caso da renda média dos trabalhadores de outros municípios residentes em Guaíra (6,9 SM) e Uruguaiana (6,7 SM) ou daqueles trabalhando em outro país e residindo em Porto Murtinho (8,2 SM).

Estas rendas na média são próximas em relação a retornar ou não diariamente para o município de residência (perto de 2,8 ou 2,9 SM), mas também variam muito de município para município, como no caso de Guajará-Mirim, em que a renda média dos que retornavam diariamente

era de 11,8 SM e de 0,5 SM para aqueles que não retornavam diariamente.

Finalmente, em uma tentativa de detalhar melhor as características dos trabalhadores que retornavam ou não diariamente de outros países, foram elaborados os gráficos 1 e 2 que trazem os principais grupos de atividade destas pessoas.

O Gráfico 1 mostra que a maioria da população que trabalha em outro país e retorna diariamente para o município de residência nas cidades gêmeas está empregada na área de comércio e reparação de veículos (55%). Este valor em boa parte se deve a Foz do Iguaçu, onde 72% dos trabalhadores estão nesta atividade, mas em 20 das 29 cidades gêmeas com trabalhadores nesta condição este é o grupo mais representativo.

Outros grupos mais representativos são de agricultura, pecuária e produção florestal (para Coronel Sapucaia, Quaraí e Barra do Quaraí), Transporte, armazenagem e correio (São Borja, Uruguiana e Pacaraima), Indústrias de transformação (Benjamin Constant e Assis Brasil) e Indústrias extrativas (Oiapoque).

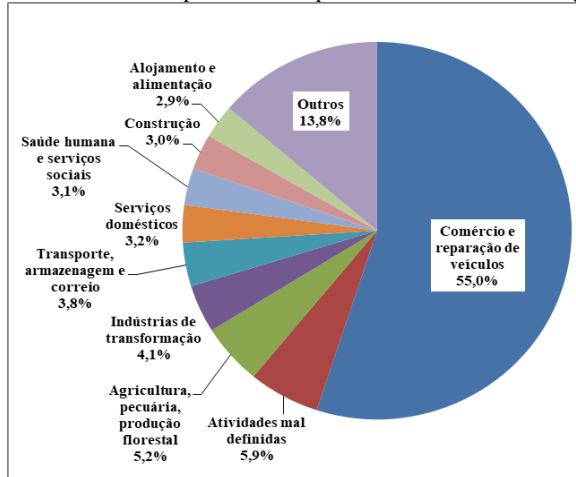
Já para as pessoas que trabalhavam em outro país e declararam não retornar diariamente ao município de residência nas cidades gêmeas, segundo o Gráfico 2, o principal grupo de atividade foi da agricultura, pecuária e produção florestal (39%), sendo a principal atividade de 17 das 29 cidades gêmeas em 2010. Este grupo de atividades representava apenas 5,2% do total para aqueles que retornavam diariamente (Gráfico 1). Assim, os trabalhadores que não faziam o movimento pendular diário declararam participar mais de atividades ligadas ao uso do solo.

Outras atividades que merecem destaque aqui para estes que não fazem o movimento pendular diário são Transporte, armazenagem e correio (em Pacaraima, Barracão, Dionísio Cerqueira, Itaqui e São Borja) e Comércio e reparação de veículos (em Foz do Iguaçu e Porto Xavier). Para outros municípios, cada um apresentou uma atividade principal distinta. Neste sentido, é interessante chamar atenção para Oiapoque, que apresentou 116 pessoas trabalhando em indústrias extrativas e 114 em comércio e reparação de veículos, áreas bem díspares.

Assim, parece haver uma diferença entre atividades das pessoas que trabalham em outros países segundo sua volta ou não para residência fixa diariamente, conforme apontam os gráficos 1 e 2.

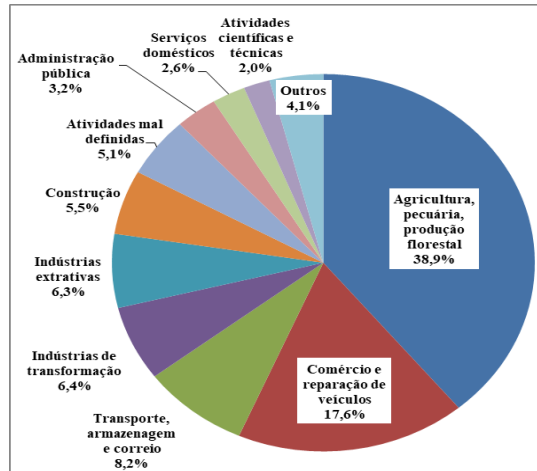
Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

GRÁFICO 1 – Principais grupos de atividade das pessoas que trabalhavam em outro país e retornavam diariamente para o município de residência. Cidades gêmeas, 2010



Fonte: IBGE (2010). Elaboração do autor.

GRÁFICO 2 – Principais grupos de atividade das pessoas que trabalhavam em outro país e não retornavam diariamente para o município de residência – Cidades gêmeas, 2010



Fonte: IBGE (2010). Elaboração do autor.

Considerações finais

De forma geral, este artigo procurou analisar brevemente algumas características das pessoas que fazem uso da mobilidade diária no final dos anos 2000 (em especial o período 2005-2010) nas cidades gêmeas brasileiras e sul-americanas.

Destacou-se a importância da circulação de pessoas na área de abrangência das cidades gêmeas, cruzando a fronteira internacional do país diariamente com motivos de estudo ou trabalho.

Em termos de migração, as tabelas 1 e 2 mostram que a maioria dos migrantes recentes que residem nas cidades gêmeas, e que estudam ou trabalham em outro país, eram provenientes de outros países, em especial aqueles da própria abrangência da cidade gêmea. Isso mostra que a mobilidade populacional nestas áreas ocorre em função de escolhas ou motivações das pessoas, que se mudam internamente apenas cruzando a fronteira.

Um exemplo claro disso é Tabatinga, na tríplice fronteira com a Colômbia e o Peru, sendo que diversos colombianos se mudaram para este município em função do custo do solo menor que na cidade vizinha de Leticia (na Colômbia), mas sua vida continua na cidade colombiana, seja para trabalhar ou estudar, pois as escolas nesta cidade colombiana são muito boas. E da mesma forma os peruanos que trabalham em Tabatinga vendendo produtos alimentícios trazidos em pequenos barcos e fazem uso do sistema de saúde brasileiro.

Ou seja, estas áreas de abrangência internacional das cidades gêmeas são bem específicas, e demandam um planejamento especial por parte dos municípios dos países envolvidos, de forma a integrar a população que circula diariamente nestes locais.

Dada a limitação de espaço neste livro não daria para aprofundar mais algumas nuances encontradas nas análises realizadas, mas espera-se que este artigo possa suscitar um interesse maior nesta temática, dando origem a novos estudos nestas regiões específicas.

Também não foram realizados muitos cruzamentos de dados em função da quantidade pequena de casos observados, pois os apresentados nas tabelas 1 e 2 são referentes aos dados expandidos da amostra, sendo que os realmente recenseados foram em média 10% destes. Assim, 100 casos expandidos dizem respeito em geral a apenas 1 caso recenseado. E deve-se tomar cuidado ao fazer análises detalhadas com base em apenas poucos casos como se sabe. Mas, para efeitos práticos de tentar elaborar uma descrição das características mais gerais da mobilidade populacional nas cidades gêmeas, estes dados utilizados e organizados desta forma parecem ter sido suficientes.

Referências

- IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, RJ, 2010.
JAKOB, A. A. Migração recente na Amazônia brasileira: como analisar. In: BAENINGER, R. et al (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.

OS FLUXOS IMIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS NO BRASIL NAS REGIÕES DE FRONTEIRAS – LOCAL DE ENTRADA E RESIDÊNCIA DOS MIGRANTES

Filipe Rezende Silva
Cassio Francisco Lima

Esse capítulo tem como objetivo principal fazer uma breve análise dos fluxos imigratórios internacionais que ocorrem no território brasileiro, tendo como pontos de ingresso os postos de fronteira terrestre. Esses locais não se inscrevem como o destino final dos imigrantes que ali permanecem o tempo necessário para resolver as formalidades legais e seguem caminho em busca de outras regiões, nas quais há ofertas de trabalho e, em muitos casos, comunidades redes e acolhida.

Para algumas nacionalidades, haitianos, senegaleses entre outros, a passagem pela fronteira terrestre era a única forma de conseguir entrar no país de forma regular. A solicitação de refúgio era e ainda se mantém como o mecanismo legal que permite o acesso à documentação para o trabalho para o envio de remessas.

O contexto geográfico do território brasileiro

A mobilidade espacial da população é um importante indicador da dinâmica de uma sociedade, esses deslocamentos trazem uma alteração nos espaços de saída como nos locais de destinos (VIERA, 2012). O ato de migrar é algo inerente ao ser humano, e sempre ocorreu. Com o advento da globalização os fluxos migratórios vêm se intensificando a cada década. Migrar é uma decisão que se baseia numa análise de relação entre os custos e os benefícios, que envolvem fatores econômicos, de segurança, de bem-estar e de acolhimento esperado. Os migrantes sempre imaginam os cenários de cada destino em potencial.

Quando optam por migrar, os indivíduos estão em busca de melhores condições de vida, seja este adjetivo de ordem econômica, política, de segurança, entre outros fatores.

Pensado que o processo migratório é uma soma de vários elementos, não pode deixar de levar em consideração a distância. Os primeiros referenciais desenvolvidos por Ravenstein no ano de 1885, ele apresentava em seus estudos um conjunto de Leis que ficou denominado as “Leis da Migração”, a primeira Lei trata da: Migração e a distância – A

maioria dos migrantes se desloca a uma distância relativamente curta, estabelece “correntes migratórias” que se dirigem para os grandes centros industriais e comerciais que irão absorver esses migrantes. “Na maior parte dos casos [...] estará associada à busca de trabalho melhor remunerado e atraente do que os disponíveis nos locais de nascimento” (RAVENSTEIN, 1885).

Ele ainda apresentava em seus estudos que a migração ocorre por etapas, sendo que os imigrantes vão à busca de ocupação e se movimentam de acordo com a oferta desses empregos e, assim, se deslocam de cidade em cidade ou até mesmo de país em país.

Outro ponto de destaque na Leis de Ravenstein, é que a migração de longa distância, sendo que os imigrantes que embarcam neste fluxo, buscam preferencialmente os grandes centros industriais e comerciais (RAVENSTEIN, 1885).

Diante deste exposto, pensando no Brasil como destino final dos imigrantes, temos que lembrar que boa parte dos fluxos imigratórios que ocorre em direção ao nosso território tem como entrada as regiões de fronteiras.

O Brasil é o maior país da América do Sul, faz fronteira com quase todos os países do continente, exceto o Chile e o Equador. O território brasileiro possui uma área total de 8.514.876 Km², é o quinto maior país do mundo em extensão territorial.

A região de fronteira representa uma extensão de 15.179 Km, podendo ser comparado a um continente, considerando somente a região de fronteira seca, além de termos uma região litorânea, que ultrapassa os 7.360 km.

Considerando que a localização que o território brasileiro goza, torna favorável para os países vizinhos promoverem os seus fluxos migratórios em direção ao Brasil e vice e versa.

Mas refletindo nos fluxos que ocorrem além-mar, as entradas perdem muito o seu dinamismo, pois a distância do Brasil e os países do outro lado do oceano, no caso o continente africano, acaba não favorecendo a entrada no território pela costa litorânea, fato distinto que ocorre entre a África e o continente europeu. Entre os fluxos migratórios mais emblemáticos podemos mencionar a Itália, tendo como ponto de entrada a ilha de Lampedusa, sendo que as origens desses imigrantes são a região chamada Magreb, Norte da África. Não deixando de citar toda a região do Mediterrâneo.

As regiões de fronteiras, apresentam uma dinâmica de troca de pessoas e mercadorias, muitas vezes elas ocorrem diariamente, o que denominamos de mobilidade pendular, mesmo que envolvam mais de dois países. Para (CARDOSO; MOURA; CINTRA, 2012) os movimentos

que ocorrem nas áreas de extensão fronteiriças, em especial nas áreas de aglomerações urbanas transfronteiriças (cidades gêmeas ou cidades pares), assim expressam as relações de interação no território, o que necessitam de uma atenção especial do Estado soberano.

As interações e os dinamismos que ocorrem nas áreas transfronteiriças, não é um fenômeno recente na história dos fluxos populacionais, eles vêm se intensificando e ampliando com o processo da globalização (MACHADO, 2009).

Processo este, que tem alterado profundamente o sentido de Estado, Nação, território, fronteiras, pois em sua essência maior, a globalização requer fluidez e dinamismo do espaço geográfico. “No atual momento histórico, exceto no caso dos conflitos armados e dos desastres naturais, a globalização é o principal fator que ativa os movimentos migratórios entre países e determina seus contornos” (MARTINE, 2005, p. 8).

Segundo Gonçalves, 2009:

Segundo a tese da globalização, os Estados têm sido desterritorializados (RUGGIE, 1998); as empresas, os indivíduos e as comunidades transnacionais têm descoberto diversas formas de iludir a autoridade e a soberania reguladora dos Estados. A nação-estado não é mais o ator legítimo das relações internacionais. Pelo contrário, tem sido argumentado pelos teóricos da globalização (com forte ênfase no transnacionalismo) que o Estado é incapaz de controlar quer os migrantes que circulam na procura de oportunidade de emprego quer as corporações internacionais especialmente os bancos que movem vastas somas de capita à volta do globo. A maior crítica que se faz à tese da globalização é a fraqueza e, em alguns casos, a ausência de qualquer explicação política da migração, estando o motor do poder e da mudança na sociedade e na economia (GONÇALVES, 2009, p. 36).

Os fluxos imigratórios que ocorrem atualmente vêm sendo denominados como transnacionalismo, que pode ser definido como o processo em que os imigrantes desenvolvem e mantêm suas relações multifacetadas. Os migrantes mantêm plenas relações com os familiares no local de origem, com a sua sociedade, muitos ainda desenvolvem suas relações econômicas, mesmo que seja a distância, porém sobretudo nas regiões de fronteiras essa dinâmica ocorre de forma mais intensa. Atualmente é possível definir os migrantes como transnacionais, as comunidades transnacionais, cidadanias transnacionais, identidade transnacional, os espaços sociais podem ser denominados como transnacional (KING, 2012).

O exemplo mais marcante no território brasileiro de transnacionalismo e áreas transfronteiriças, se encontram na região de tríplice fronteira, entre Brasil, Argentina e Paraguai, com as cidades de Foz de Iguazu, Puerto Iguazu e Ciudad del Leste.

Essa região é marcada por uma ampla conexão, que apresenta grande diversidade cultural por atrair pessoas de diversas origens, em sua essência transnacional. Ela ainda apresenta um grande dinamismo econômico, aonde circulam pessoas e produtos, mesmo que muitas vezes eles fluxos ocorram fora da legalidade (RABOSSI, 2011).

Outro ponto relevante dos fluxos migratórios que ocorrem nas regiões de fronteiras é a ilegalidade ou atuação dos atravessadores que atuam “facilitando” e explorando os imigrantes que desejam ingressar no território brasileiro. O fato desses contrabandistas estarem atuando nas regiões de fronteiras do nosso país não significa que os imigrantes ingressem no país estejam em situação ilegal.

Os ‘coiotes’ atuam no Brasil devido às exigências legais, o que acaba inibindo o ingresso dos imigrantes pelos tramites processuais, desse modo esses agenciadores traçam rotas utilizando outros países da América do Sul, países esses que não exigem visto para chegar à fronteira do Brasil. A principal atuação desses agenciadores são as fronteiras do Norte no país, principalmente nos estados do Amazonas e do Acre, por apresentarem maior fragilidade, além tem uma ampla área coberta pela floresta (SILVA, 2012; SILVA, 2016).

Desde 2010, vem se observando uma ampliação da atuação das redes de tráficos de imigrantes na América do Sul em direção ao Brasil, que inclui a passagem pelo Equador e Peru, rotas essas tradicionais, e a abertura de novas rotas passando pela Venezuela, Bolívia e Argentina, chegando às cidades fronteiriças brasileiras. Esse fato coopera para ampliação do número de imigrantes no País (FERNANDES; CASTRO, 2014; SILVA, 2016).

As questões da ilegalidade dos fluxos migratórios geralmente são sustentadas por uma rede. Essas redes atuam à margem das leis do País de destino ou introduzem clandestinamente os imigrantes no país de destino. Elas são extremamente organizadas e estruturadas, possuem vários agenciadores que atuam tanto no local de origem, quanto percurso e no local de destino, usualmente eles cobram valores exorbitantes dos imigrantes. A rede de tráfico de imigrantes atua no mundo todo, por se tratar de operação altamente rentável, aonde os lucros são totalmente garantidos apenas para o contrabandista, mas não para o imigrante (SILVA, 2016).

Mesmo que o governo brasileiro tivesse condições de controlar de forma rígida a extensa fronteira do nosso país, essas redes ilegais de

imigração estariam atuando. Pois quando uma comunidade de imigrantes se forma em uma local, ela atrai novos migrantes, independente da atuação do Estado, com fiscalização, legislação, nada é capaz de inibir o fluxo (SILVA, 2016). Ressaltamos que o ingresso dos migrantes no território nacional não ocorre de forma ilegal, mesmo aqueles que são frutos desses contraventores, esses indivíduos não ingressam ilegalmente no Brasil.

Uma das fronteiras mais movimentadas e vigiadas do mundo é a dos Estados Unidos e o México, em que há um rígido controle, obstáculos físicos (cercas e muros) e uma legislação que criminaliza a entrada de imigrantes ilegais. Mas, tudo isso não é capaz de reduzir a intensidade dos fluxos que ocorre diariamente entre esses países, além de não finalizar os fluxos ilegais que ingressam no território estadunidense. O que ocorre na verdade é que as redes ilegais começam a traçar novas rotas, mais longas e mais perigosas, e há uma maior dependência desses agenciadores

O caminho para acabar com as redes ilegais não está na fiscalização rígidas das fronteiras ou na redução das mobilidades dos imigrantes entre o local de origem e destino, mas, nas políticas migratórias que viabilize as reais demandas dos imigrantes e que não restrinjam as mobilidades internacional.

Nesta perspectiva, HAAS (2007), diz:

Restrictive immigration policies and the militarization of external border controls by the US and the EU have failed to significantly curb immigration from Latin America and Africa. Rather, they have led to increasing reliance on increasingly risky and costly irregular migration (HAAS, 2007, p.1)¹⁴⁶.

A mobilidade dos imigrantes no território brasileiro

Conforme mencionado anteriormente, a extensão fronteiriça do Brasil é algo bem expressiva, ao todo são 121 (centro e vinte um) municípios que compõem a linha de divisória do país com os demais países da América do Sul (IBGE, 2018).

Para identificar os pontos de entrada dos imigrantes e o local de residência, utilizamos os dados da Divisão de Cadastro e Registros de Estrangeiros – DICRE e do Sistema Nacional de Registro de Estrangeiro

¹⁴⁶ Políticas de imigração restritivas e a militarização dos controles nas fronteiras externas nos Estados Unidos e na União Europeia não conseguiram reduzir significativamente a imigração da América Latina e da África. Ao contrário, eles levaram a crescente dependência de migração irregular cada vez mais arriscada e onerosa. (Tradução nossa).

– SINCRE, da Polícia Federal no período de 2000 a 2016. Essas informações são de extrema importância, pois nos dá uma dimensão de como esses contingentes populacionais se encontra distribuído no país.

Entre os imigrantes com o maior número de registro ativo no DICRE/SICRE por país de nascimento no período de 2000-2016, podemos mencionar que os países que mais contribuíram para os imigrantes estrangeiros no Brasil foram: Bolívia, Estados Unidos, Argentina, China, Portugal e Haiti. Sendo que as entradas desses grupos de migrantes ocorrem pelas mais diversas formas.

Existe uma relação que podemos inferir, é que quanto menor é a vulnerabilidade social do grupo de estrangeiro, melhor será as formas de deslocamento. Sendo que entre os imigrantes com maior aporte financeiro a principal forma de entrada no país ocorreu pelos aeroportos, principalmente os migrantes oriundos dos países mais desenvolvidos.

A citar o exemplo dos haitianos que começaram a chegar no Brasil no ano de 2010. Eles tinham uma longa rota que envolvia vários meios de transportes (avião, ônibus, carro, barco), além de longas caminhadas.

Toda essa trajetória tinha um custo elevadíssimo, provocada pelos agenciadores ilegais e pelas autoridades corruptas que subtraíam os seus pertences e cobravam propinas. A rota finalizava na região Norte do país, nos estados do Acre e Amazonas (SILVA, 2016).

Essa mesma rota vem sendo utilizada pelos imigrantes africanos, entre eles podemos mencionar os: angolanos, senegaleses, congolese (República Democrática de Congo e República do Congo), ganeses, entre outros. Sendo que muitos desses migrantes são trazidos pelos agenciadores ilegais.

A fronteira Norte do país é talvez um dos pontos mais fácil de ser adentrado de todo o território, não por falta de vigilância das autoridades policiais, mas sim por uma questão física natural e geográfica da região, além dos países fronteiriços não terem uma política que reprima a atuação dos traficantes de migrantes na região.

Nos últimos anos, outro fluxo vem ganhando destaque na fronteira Norte do país, são os imigrantes venezuelanos. Por uma questão geográfica, a principal entrada desses imigrantes se dá pelo o estado de Roraima, sobretudo no município de Pacaraima. Destacamos que o fluxo dos venezuelanos é garantido na legislação brasileira, que trata da concessão de residência temporária a nacionais dos países fronteiriços (BRASIL, 2017).

O Brasil estabeleceu uma resolução que assegura estabelecer uma política migratória que pudesse garantir o respeito integral aos direitos humanos dos migrantes e o pleno acesso aos direitos básicos (educação e

saúde), tendo como alvo o fluxo migratório na região Norte do país, sobretudo os países fronteiriços que não integram o Acordo de Residência do Mercosul e sobretudo aqueles que se encontram em situação irregular no país e não se aplica a concessão de refúgio (BRASIL, 2017). Esse é um dos motivos que justifica que o fluxo de venezuelanos é tão expressivo na região de fronteira.

Mas esse fluxo tem uma relação direta entre a crise política e econômica em que a Venezuela se encontra atualmente, como esse quadro se apresenta cada vez mais pessimista, os cidadãos venezuelanos encontram a solução na migração para terras brasileiras.

Ao contrário que muitos imaginam, os estados que apresentam maior dinamismo nos fluxos imigratórios, como ponto de entrada e consequentemente de saída de estrangeiros no Brasil, não estão localizados na região Norte. Observando o mapa e analisando os dados da Polícia Federal, identificamos os estados de: Mato Grosso do Sul na região Centro-Oeste (Ponta Porã), Paraná (Foz do Iguaçu) e o estado do Rio Grande do Sul (Uruguaiana), ambos na região Sul.

Juntas esses três municípios são responsáveis por quase 70% de todo o fluxo fronteiriço que ocorre no país. A origem dos imigrantes que ingressam no Brasil através desses municípios é prioritariamente oriunda dos países vizinhos (Argentina, Paraguai, Bolívia e Uruguai), de forma menos expressivas temos outras nacionalidades.

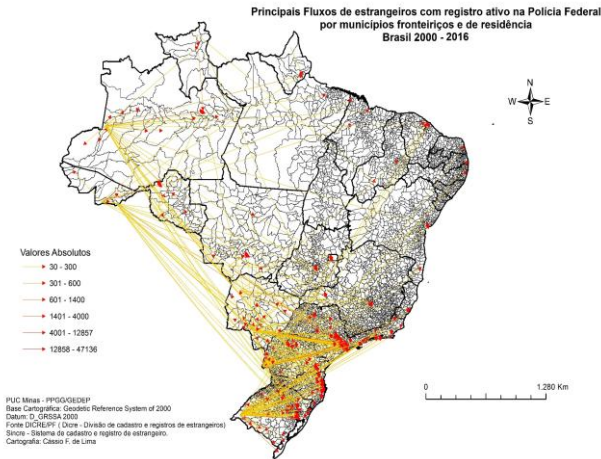
Outros municípios que apresentam um bom fluxo de entrada e saída de imigrantes, são: Tabatinga (Acre), Cáceres (Mato Grosso), Guajará Mirim (Rondônia), Assis Brasil, Epitaciolândia e Brasiléia (Acre), Pacaraima (Roraima) e Dionísio Cerqueira (Santa Catarina).

A enérgica do fluxo ocorre pelo fato que o imigrante ingressa em dado local e posteriormente se desloca para outro ponto do território brasileiro. Essa mobilidade sempre nos provoca algumas indagações, entre elas para onde eles se deslocam, e o que provocam esses deslocamentos.

Identificamos que os destinos dos estrangeiros são inúmeros, não deixando de considerar que o Brasil, possui ao todo 5.570 municípios, sobretudo as principais direções apontam as capitais dos estados brasileiros e as cidades médias, que apresentam um bom desenvolvimento econômico social.

O município que possui o maior número de imigrantes residindo segundo os dados do SINCRE/DICRE da Polícia Federal é a cidade de São Paulo – SP. Apenas essa única cidade representa 47%, do local de residência declarado pelos imigrantes no período de 2000-2016. Fato que se comprova ao observarmos o mapa, pois ele apresenta inúmeras setas demonstrando o quanto é intenso o fluxo para aquela cidade.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*



Não podemos de deixar de mencionar os fluxos que ocorrem em direção aos municípios de Foz do Iguaçu (Paraná), o interessante é que é uma cidade fronteiriça, além de ser ponto de entrada é local de residência de imigrantes que ingressaram em outro ponto e da mesma localidade, Manaus (Amazonas), Florianópolis (Santa Catarina), Guarulhos (São Paulo) e Sant'Ana do Livramento (Rio Grande do Sul).

Quanto aos reais motivos dos deslocamentos dos imigrantes no território brasileiro, inferimos a proposição de que boa parte do fluxo ocorre por questões econômicas. Essa prerrogativa já vem sendo defendida por inúmeros estudiosos das migrações, entre eles Ravestein, que foi o primeiro e assim por diante.

Os imigrantes se deslocam para os locais que ofereçam as maiores e as melhores oportunidades de colocação no mercado de trabalho. Fato este que justifica a grande concentração de imigrantes na cidade de São Paulo – SP, pois este município é um dos mais ricos do Brasil, concentra boa parte de toda renda do país, além de ter uma gama enorme de indústrias.

Podemos afirmar que os fluxos imigratórios que ocorre no Brasil, indiferentemente dos motivos declarados pelos migrantes, elas têm suas motivações nas questões econômicas e laborais, e todos deslocamentos realizados por eles, estão relacionados diretamente com o mercado de trabalho (SAYAD, 2000). O imigrante é visto como uma mera força de trabalho que está à disposição do mercado financeiro, e se desloca de acordo com as demandas exigidas por este sistema (SAYAD, 1998).

Em alguns momentos assistimos esse deslocamento acontecendo aparentemente de forma involuntária. Imigrantes sendo levados de uma região para outra região, como foi o caso que ocorre há alguns anos atrás com os haitianos que ingressavam pelo Acre e Amazonas e eram trazidos pelo Estado para a cidade de São Paulo.

Atualmente começamos a assistir novamente esse mesmo cenário, agora com os venezuelanos que estão morando na cidade de Boa Vista. Eles estão sendo “deportados” para São Paulo e para o Rio de Janeiro. Na verdade, o desejo desses imigrantes é alcançar os grandes centros financeiros e os polos industriais, aonde a oferta e a demanda por emprego são maiores do que nas localidades em que eles ingressaram ou até mesmo nas capitais desses estados, pois o real motivo da imigração é a busca por uma melhor qualidade de vida, e em uma sociedade capitalista essa qualidade se traduz em recursos financeiros.

Considerações Finais

A mobilidade que é algo inerente aos seres humanos, muitas vezes é motivada ou provocada por fatores externos, entre as causas que defendemos é as questões econômicas, talvez está tem sido um dos principais ou grande motivo dos atuais fluxos migratórios no mundo.

O Brasil está inserido nesta dinâmica migratório internacional e possui um fluxo interna muito peculiar. Um dos motivos é a sua grande extensão territorial e logo a sua ampla região de fronteira que possui. A região de fronteira é a porta de entrada para inúmeros imigrantes, das mais variadas nacionalidades. Diversidade essa que é produzida por povos de todos os continentes.

Constamos que as cidades de fronteiriças em sua grande maioria é meramente um local de passagem dos imigrantes, pois o destino final deles são os grandes centros industriais e financeiros. Local estes que oferece melhores oportunidades de trabalho, além de possuírem uma maior infraestrutura para acolher os imigrantes que não possuem uma boa rede social e que carecem de local de moradia e alimentação.

A região de fronteira é o local de atuação das redes ilegais, que promovem a imigração. A atuação desses contraventores não é exclusividade da fronteira brasileira, mas é uma realidade de todas as nações do mundo, principalmente aquelas que apresentam grande rigidez e controle militar.

Conclui-se que a região que apresenta maior fluidez de entrada e local de residência no período analisado é a região Sul do Brasil, sendo que ela se dispersa para própria região e para o estado de São Paulo. Não deixando de destacar os fluxos que tem como ponto de partida a região Norte e tem como direção os municípios das regiões Sul e Sudeste.

Referências

- BRASIL. **Resolução Normativa n. 126, de 02 de março de 2017.** Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Resolução Normativa Cnig n. 126. Brasília, DF, 2017.
- CARDOSO, N. A.; MOURA, R.; CINTRA, A. P. U. Mobilidade transfronteiriça. **Cadernos IPARDES**, v. 2. n. 2, p. 32-50, 2012. (DOSSIÊ – População, mobilidade e arranjos espaciais no Censo de 2010).
- FERNANDES, D.; CASTRO, M. C. A migração haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa no destino. **Cuadernos Migratorios**, n.6, p. 51-66, 2014. (La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos).
- GONÇALVES, M. O. B. **Migrações e desenvolvimento.** Porto: Fronteira do Caos Editores, 2009.
- HAAS, H. **Turning the tide? Why development will not stop migration.** Oxford: International Migration Institute; University of Oxford, 2007.
- IBGE. **IBGE cidades.** Rio de Janeiro, RJ, 2018.
- KING, R. Geography and migration studies: retrospect and prospect. **Population, Space and Place**, v. 18, n. 2, p. 134-153, 2012.
- MACHADO, L. O. Integração na faixa de fronteira. **Revista Espaço Regional**, v. 4, p. 6-8, 2009.
- MARTINE, G. A globalização inacabada migrações internacionais e pobreza no século 21. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 3-22, 2005.
- VIEIRA, C. S. Migrações internacionais e inserção de equatorianos no mercado de trabalho da cidade do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., 2012, Águas de Lindóia, SP. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ABEP, 2012.
- POLÍCIA FEDERAL. **Divisão de Cadastro e Registros de Estrangeiros – DICRE.** Brasília, DF, 2018.
- RABOSSI, F. Como pensamos a Tríplice Fronteira? In: BÉLIVEAU, V. G.; MACAGNO, I.; MONTENEGRO, S. (Org.). **A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais.** Curitiba, PR: EDUFRP, 2011.
- RAVENSTEIN, E. G. As leis da migração. 1885. In: MOURA, H.A. (Coord.). **Migrações internas: textos selecionados.** Fortaleza, CE: Editora BNB-ETENE, 1980.
- SAYAD, A. O retorno: elemento constitutivo da condição do imigrante. **Travessia – Revista do Migrante**, Ano XIII, n. especial, p. 7-32, 2000.
- _____. **A imigração ou os paradoxos da alteridade.** São Paulo, SP: EDUSP 1998.
- SILVA, F. R. **Integração social e laboral dos imigrantes internacionais no Brasil: o caso dos ganeses, haitianos, congolezes e senegaleses.** 2016. 155f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Tratamento da Informação Espacial, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2016.
- SILVA, S. A. Aqui começa o Brasil: Haitianos na Tríplice Fronteira e Manaus. In: _____ (Org.). **Migrações na Pan-Amazônia: fluxos, fronteiras e processos socioculturais.** Manaus, AM: Fapeam, 2012.

MIGRAÇÕES E FRONTEIRA: NOTAS DE PESQUISA

Jóice Domeniconi
Natália Demétrio

O estudo das migrações internacionais nas fronteiras brasileiras, sejam elas físicas ou jurídico-administrativas, demanda uma perspectiva teórico-metodológica de análise que permita apreender a complexidade dos diferentes espaços da migração (BAENINGER, 2013) em questão enquanto espaços de direito (BAENINGER, 2018) e também suas transformações no século XXI, sem desconsiderar os elementos históricos constitutivos de suas relações a nível local, regional e global (PATARRA, 2005).

Assim, é fundamental pensar as diferentes modalidades migratórias (WENDEN, 2001) em curso nas áreas de fronteiras a partir de suas temporalidades, escalas, direções e, principalmente, de suas dimensões transnacionais (GUARNIZO et al., 2003). Pois, em um cenário de reestruturação produtiva (PATARRA, 2005), avanços nos meios de comunicação, transmissão da informação e nos transportes (PELLEGRINO, 2003), as migrações estabelecem, cada vez mais, conexões para além de limites político administrativos dos Estados (BRAGA, 2011), reforçando elementos do transnacional no âmbito local (BAENINGER, 2012).

Na dinâmica migratória para o Brasil, os processos estabelecidos com os países da região são históricos e complexos (BAENINGER, 2012). Como observa Baeninger (2012, p. 10), esses movimentos populacionais, permeados por fatores econômicos e políticos próprios à América Latina e Caribe, “envolvem desde fluxos intercontinentais até aqueles em espaços binacionais e trinacionais”, ou seja, apresentam diferentes escalas. Além disso, nota-se o caráter diverso das migrações em curso, compostas por “diversas formas de mobilidade da população” (BAENINGER, 2012, p. 11).

Esse cenário permite pensar a “permeabilidade das fronteiras” (BAENINGER, 2012), sobretudo, em um contexto de integração econômica entre os diferentes países da América Latina. Segundo a autora, desde uma perspectiva histórica, essa permeabilidade contribuiria para o crescente deslocamento populacional na região, especialmente, do “tipo fronteiriços ou entre países limítrofes, com os deslocamentos transfronteiriços (PELLEGRINO, 1995; PATARRA, 1997)” (BAENINGER, 2012, p. 10-11).

Não obstante, no que diz respeito ao lugar do Brasil nas migrações internacionais ao longo das últimas décadas, há que se destacarem as fronteiras nacionais enquanto espaços de “expansão das migrações latino-americanas” (BAENINGER, 2012, p. 15). A autora elenca como exemplos desse processo a significativa presença de imigrantes do tipo fronteiriço, advindos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e associados¹⁴⁷; a migração em áreas metropolitanas do país, sobretudo, de bolivianos, paraguaios e peruanos e, finalmente, as migrações de caráter intra-regional, como no caso dos chilenos (BAENINGER, 2012).

Braga (2011, p. 51-52), pondera que os espaços transfronteiriços “reúnem as territorialidades nas quais os fluxos populacionais, trocas econômicas, interações e mediações culturais se dão no contato entre dois ou mais países, criando uma forma social peculiar, marcada pela interação entre culturas”.

Patarra e Baeninger (2004) ressaltam por sua vez a importância dos movimentos migratórios intra-bloco do Mercosul para o Brasil em um cenário de reestruturação da produção e da geopolítica internacional, principalmente, por sua diversidade e implicações. As autoras observam que a existência de diferentes modalidades migratórias nesse contexto se relaciona, por um lado, à presença de diferentes contingentes populacionais em espaços centrais de competição econômica, responsáveis também pela transformação dos espaços urbanos (PATARRA; BAENINGER, 2004). E, por outro, às particularidades dos espaços de fronteira. Assim, há que se considerar, em um critério mais amplo de migração, que “novas formas de mobilidade espacial da população passam a coexistir, incitando, inclusive, uma redefinição dos fenômenos emergentes” (PATARRA; BAENINGER, 2004, p. 15).

Entre as particularidades observadas nos movimentos migratórios próprios às fronteiras brasileiras, Patarra e Baeninger (2004, p. 15) destacam a circularidade, constância e diversidade dos fluxos que “incidem em situações de convivência bi-nacional (ou tri-nacional no caso de Foz de Iguaçu) históricas, onde estratificação social, desigualdades e carências pregressas tendem a acirrar-se”. Nesse sentido, intensifica-se, também, a necessidade de aparatos jurídicos apropriados a esse contexto, bem como, coordenação das políticas sociais em diferentes setores (PATARRA; BAENINGER, 2004), no sentido de garantir que esses imigrantes sejam considerados e tratados enquanto sujeitos de

¹⁴⁷ Em maior ou menor medida todos os países da América do Sul encontram-se hoje no Mercado Comum do Sul (Mercosul), sejam enquanto países parte, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela (atualmente suspensa); em processo de adesão, Bolívia ou associados, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname.

direito (BAENINGER, 2018), mesmo em espaços de fronteira, onde essa definição pode ser difusa. Como apontam as autoras, as fronteiras transnacionais, “vão constituindo pontos particularmente vulneráveis aos efeitos perversos da globalização e dos acordos comerciais sobre as condições de vida de grupos sociais envolvidos” (PATARRA; BAENINGER, 2004, p. 15).

Sassen (2000) reforça essa perspectiva analítica ao pontuar a importância das cidades como espaços de articulação de processos globais, que se reconfiguram e assumem, hoje, uma nova roupagem. Segundo a autora:

No contexto da globalização, muitos desses processos estão operando em escala global. [...] no entanto, esta não é a cidade como uma unidade limitada, mas a cidade como um nó em uma grade de processos entre fronteiras. Além disso, esse tipo de cidade não pode ser localizado simplesmente em uma hierarquia escalar que a coloca abaixo do nacional, regional e global. É um dos espaços do global e envolve o global diretamente, muitas vezes contornando o nacional. Algumas cidades podem ter tido essa capacidade muito antes da era atual; mas hoje essas condições foram multiplicadas e amplificadas a ponto de poderem ser lidas como uma fase qualitativamente diferente (SASSEN, 2000, p. 126, tradução nossa)¹⁴⁸.

Nessa lógica, as fronteiras são, também, espaços de “conflitos entre os níveis locais (muitas vezes transnacionais), nacionais e regional no processo de tomada de decisões, no delineamento de políticas públicas, nos orçamentos, enfim na vida cotidiana” (PATARRA; BAENINGER, 2004, p. 15-16).

Não obstante, segundo Villen (2016) é possível notar que essas fronteiras encontram-se permeadas, de diversas formas, por aparatos burocráticos e pela seletividade em seu funcionamento. Assim, a autora ressalta a presença de fluxos transfronteiriços, de países membros do Mercosul e associados, no Brasil (VILLEN, 2016). Esse cenário encontrava-se historicamente bastante permeado pela migração

¹⁴⁸ No original: “In the context of globalization, many of these processes are operating at a global scale. [...] This is, however, not the city as a bounded unit, but the city as a node in a grid of cross-boundary processes. Further, this type of city cannot be located simply in a scalar hierarchy that places it beneath the national, regional and global. It is one of the spaces of the global, and it engages the global directly, often by-passing the national. Some cities may have had this capacity long before the current era; but today these conditions have been multiplied and amplified to the point that they can be read as a qualitatively different phase” (SASSEN, 2000, p. 126).

indocumentada, sobretudo, pela dificuldade e burocracias presentes no processo de legalização da residência e da autorização de trabalho (VILLEN, 2016). Tal realidade, porém, se modificou consideravelmente no com a adoção do Acordo de Residência (Decreto n. 28/02) firmado em 2009 no âmbito do Mercosul, o qual estabelece melhores condições de inserção laboral e mobilidade aos imigrantes nacionais dos países signatários.

Para Villen (2016), elementos transnacionais estão presentes, ainda, na migração de haitianos para o país, um fluxo inicialmente invisibilizado e silenciado em meio à realidade das fronteiras brasileiras. Segundo a autora, esse cenário esteve em grande parte ligado às dificuldades enfrentadas por esses imigrantes na obtenção de visto e documentação no Haiti, o que teriam favorecido a busca pelo ingresso terrestre e em condições mais vulneráveis (VILLEN, 2016).

Por fim, é importante considerar a presença cada vez mais significativa de, outras nacionalidades, consideradas por Villen (2016, p. 35), enquanto “nacionalidades periféricas”, advindas da África, Ásia e de alguns países da América Latina. Esse grupo seria composto por imigrantes e por uma parcela importante de solicitantes de refúgio. Segundo Villen (2016, p. 35), destacavam-se à época, entre os refugiados, “sírios, angolanos, colombianos, congoleses e palestinos” e entre os solicitantes de refúgio “haitianos, senegaleses, sírios, bengaleses, angolanos, congoleses, ganeses, libaneses e venezuelanos”.

Baeninger e Mesquita (2016) corroboram ao destacar que as faixas de fronteira brasileiras, para além das dinâmicas regionais com relação aos países latino-americanos, têm estabelecido, cada dia mais, conexões com imigrantes haitianos, senegaleses e congoleses, o que reforça a ideia de que a “fronteira” em questão se tornou “um espaço da migração transnacional” (BAENINGER, 2005).

Cabe aqui pontuar a heterogeneidade presente entre fluxos de imigrantes e emigrantes internacionais de e no Brasil (BAENINGER; MESQUITA, 2016). Mesmo entre grupos de mesma nacionalidade ou país de origem, é possível observar a presença de contingentes populacionais diversos (BAENINGER, 2018), como os imigrantes altamente qualificados, com menor escolaridade e especialização, os estudantes, os refugiados e solicitantes de refúgio e, também, os grupos formados por famílias ou mesmo por crianças desacompanhadas. Baeninger e Mesquita (2016) ressaltam, nesse sentido, vulnerabilidade e ausência de garantias que permeiam a condição migratória desses indivíduos no que tange os direitos humanos (BAENINGER, MESQUITA, 2016, p. 151).

Como indicam os autores, a complexidade e diversidade de processos em curso, especialmente, nos espaços migratórios fronteiriços “denotam os desafios teórico-metodológicos para explicações e análises das migrações”, e a forma como essas localidades são (re) significadas e (re) construídas “a partir da inserção do país na rota das migrações internacionais e seus nexos transnacionais do Brasil Imigrante do século 21” (BAENINGER; MESQUITA, 2016, p. 160).

Braga (2011, p. 51) percebe que esses “novos” espaços da migração internacional nas fronteiras têm dado margem ao “intercâmbio de recursos, discursos e práticas entre as fronteiras, conduzindo a formação e intersecção das identidades dos que transitam entre os lugares (GLICK SCHILLER; BASCH; SZANTON, 1992; HANNERZ, 1996)”. Seriam, portanto, espaços de reprodução de processos transnacionais no âmbito local (BRAGA, 2011). Segundo o autor, essa perspectiva, ainda que analisada a partir de diferentes terminologias, entende “a migração como um processo dinâmico de construção e reconstrução das redes sociais que controlam a mobilidade e as condições socioeconômicas dos indivíduos, famílias e comunidades na origem e no destino (FAIST, 2001; DE HAAS, 2010)” (BRAGA, 2011, p. 51).

O autor observa em seu estudo a diversificação das formas de conexão entre países de origem e destino, bem como, um cenário de “sobreposição das migrações internas e internacionais nas áreas de fronteira, reforçando as comunidades locais e identidades transfronteiriças” (BRAGA, 2011, p. 74), o que corrobora com a perspectiva dos espaços de fronteira como espaços das migrações transnacionais (BAENINGER; MESQUITA, 2016).

Nesse processo, certos tipos de mobilidade passam a estar cada vez mais presentes nas fronteiras em função das mudanças tecnológicas nos transportes e na rapidez de difusão da informação, mas, principalmente, das “redes migratórias no espaço” (BRAGA, 2011, p. 74). Entre eles, pode-se destacar a mobilidade temporária/circular, os movimentos pendulares, os movimentos migratórios permanentes, os quais, de uma forma ou de outra, permitem que os espaços de fronteira sejam, ao mesmo tempo, espaços de destino, origem, trânsito (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011) e passagem dos diferentes fluxos migratórios em curso (BRAGA, 2011).

Considerações Finais: A fronteira como espaço das migrações transnacionais de imigrantes de direito

Ao tratar da migração internacional nas fronteiras brasileiras e de suas diferentes dimensões transnacionais, é fundamental ter como ponto

de partida a perspectiva do imigrante enquanto sujeito de direitos, seja no âmbito interno ou internacional.

Assim, no que diz respeito ao direito a migrar, é possível apreender elementos norteadores desse debate já na “Declaração Universal dos Direitos Humanos” firmada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. Segundo esse documento, todos os indivíduos tem o direito de procurar asilo em casos de perseguição e, caso queiram, o direito de deixar seu país de origem e de voltar quando tiver vontade. Não obstante, essa liberdade de movimento e residência encontra-se limitada ao “interior das fronteiras de cada Estado” (REIS, 2004, p. 159). A partir disso, é possível observar que não há, de forma equivalente, a garantia de um direito de entrada, visto que os Estados, enquanto atores principais do sistema internacional, possuem em grande parte autonomia na definição de quem são seus nacionais e em que condições será possível ingressar em seu território (REIS, 2004; PATARRA, 2011).

Como apresenta Baeninger (2018), desde uma perspectiva Sul-Sul, é fundamental pensar os diferentes fluxos migratórios no século XXI, suas entradas e saídas, a circulação de pessoas, os espaços de trânsito e os movimentos de retorno com base nas premissas dos direitos humanos. De modo que, “o direito a migrar deve acompanhar a trajetória desses sujeitos migrantes nos diferentes espaços que recorrem para sua reprodução social” (BAENINGER, 2018, p. 19).

No entanto, cabe aos Estados receptores em última instância estabelecerem as condições de entrada dos imigrantes em seu território e seus regimes de regulação. Como argumenta Vedovato (2013, p. 26):

Afora os casos de proteção de refugiados, cristalizada em tratado internacional, a permeabilidade das fronteiras nacionais está ligada à possibilidade de efetivação de direitos sociais, o que justifica a necessidade de se reservar ao Estado a decisão relativa à entrada de estrangeiros em seu território, o que, em essência, deve ser entendido como uma decisão que envolve recursos escassos, com profundas conexões com a discussão referente a Direito e Economia (Law & Economics) (VEDOVATO, 2013, p. 26).

Nesse sentido, Vedovato (2003) pondera a respeito das efetivas possibilidades de ingresso do imigrante na sociedade receptadora em um cenário de escassez de recursos, de modo que, a promoção de direitos sociais e seu acesso perpassaria as condições econômicas e políticas apresentadas pelo Estado em questão. Reis (2004) acrescenta ao debate a perspectiva de que:

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

É crescente o reconhecimento do indivíduo como portador de direitos independentes de sua nacionalidade, mas, ao mesmo tempo, revela que a implementação desses direitos continua basicamente dependente dos Estados, no caso específico das migrações internacionais, dos Estados receptores (REIS, 2004, p. 159).

Baeninger (2018, p.18) ao sintetizar elementos norteadores do debate acerca das migrações internacionais a partir de um aporte que considere as particularidades do “sul global” pondera que os espaços de fronteira não seriam uma exceção ao avanço nas discussões sobre direitos humanos seja no ordenamento jurídico internacional ou interno. Esses espaços limítrofes precisam, portanto, ser apreendidos enquanto espaços transnacionais permeados por sujeitos de direito, os quais “têm que ser transformados em espaços de direitos, espaços de garantia de direitos das mobilidades, tanto das migrações como das circulações transfronteiriças” (BAENINGER, 2018, p. 18).

Portanto, entende-se, a partir de Baeninger (2018), que:

As fronteiras não desaparecem, mas flutuam em decorrência das trocas e alianças entre os Estados. Desde as fronteiras físicas até as fronteiras simbólicas [...] precisa reconhecer a necessidade de que espaços de fronteiras tornam-se prioridades nas ações e políticas na governança das migrações internacionais como a articulação entre os Estados (BAENINGER, 2018, p. 18).

Ramos (2008) pondera, finalmente, que, em última instância, o Estado não é obrigado a permitir o ingresso de imigrantes ou permanência de imigrantes em seu território de forma *irregular*, porém, estando o imigrante sobre sua responsabilidade, deve garantir seu acesso aos direitos fundamentais e em condições dignas de estadia.

Referências

- BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- _____; MESQUITA, R. B. Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. **Revista Transporte y Territorio**, n. 15, p. 146-163, 2016.
- _____. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: _____. **Migração internacional**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2013. (Por Dentro do Estado de São Paulo, v. 9).
- _____. **Fases e faces da migração em São Paulo**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2012.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- BRAGA, F. G. **Conexões territoriais e redes migratórias**: uma análise dos novos padrões da migração interna e internacional no Brasil. 2011. 129f. Tese (Doutorado em Demografia) – Faculdade de Ciências Econômicas, CEDEPLAR, Belo Horizonte, MG, 2011.
- DE HAAS, H. Migration and development: a theoretical perspective. **International Migration Review**, v. 44, n. 1, 2010.
- FAIST, T. **Dual Citizenship as overlapping membership**. School of International Migration and Ethnic Relations, 2001.
- FERNANDES, D.; MILESI, R.; FARIAS, A. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 6, n. 6, p. 73-98, 2011.
- GLICK SCHILLER, N.; BASCH, L.; SZANTON, C. B. **Towards a transnational perspective on migration**: race, class, ethnicity and nationalism reconsidered. New York, NY: New York Academy of Sciences, 1992.
- HANNERZ, U. **Transnational connections**. London: Routledge, 1996.
- PATARRA, N. L. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.
- _____; BAENINGER, R. Migrações internacionais, globalização e blocos de integração econômica: Brasil no Mercosul. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE POPULAÇÃO, 1., 2004, . Caxambú, MG. **Anais...** Córdoba, Argentina: ALAP, 2004.
- PELLEGRINO, A. **La migración internacional en América Latina y el Caribe**: tendencias y perfiles de los migrantes. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2003. (Serie Población y Desarrollo, n. 35).
- PORTES, A.; GUARNIZO, L.; LANDOLT, P. **La Globalización desde abajo**: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. México: FLASCO, 2003
- RAMOS, A. C. Direito dos estrangeiros no Brasil: imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (Coord.) **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro, RJ: Lúmen Júris, 2008.
- REIS, R. R. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 149-164, 2004.
- SASSEN, S. New frontiers facing urban sociology at the Millennium. **British Journal of Sociology**, v. 51, n. 1, p. 143-159, 2000.
- VILLEN, P. “Fronteiras porosas” e a explosão da mobilidade indocumentada. **Revista Argumentum**, v. 8, n. 3, p. 29-39, 2016.
- VEDOVATO, L. R. **O direito de ingresso do estrangeiro**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2013.
- WENDEN, C. W. Un essai de typologie des nouvelles mobilités. **Hommes & Migration**, n. 1233, p. 5-12, 2001.

**DE CUBA AO BRASIL:
ALTERNATIVAS TRANSFRONTEIRIÇAS
DE REUNIÃO FAMILIAR**

Sandro Martins de Almeida Santos

O presente capítulo tem como objetivo apresentar uma trajetória de reunião familiar por meio da comparação entre duas modalidades de ingresso de cidadãos cubanos no Brasil. Por um lado, temos indivíduos com formação médica que foram selecionados em seu país para cumprir uma missão internacional junto ao Programa Mais Médicos para o Brasil (PMMB); por outro, temos um número considerável de pessoas que, sem uma autorização para sair de seu país, chegam no Brasil pela cidade de Bonfim-RR, fronteira com a Guiana, e procuram o estatuto do refúgio como forma de permanência no país de destino. O caso aqui explorado é o reencontro no Brasil entre uma médica e seu esposo solicitante de refúgio, uma reunião familiar não oficializada, marcada pelas diferentes condições migratórias dos cônjuges ambos cubanos.

O exercício comparativo, pode-se dizer, é inerente ao fazer antropológico. Desde os primórdios da disciplina, viajantes, missionários e pesquisadores/as de diferentes escolas estiveram dedicados/as à tarefa de tentar explicitar semelhanças e diferenças entre as sociedades e culturas observadas (WOORTMANN, 2005). De acordo com Souza Brasil (1971, p. 138) “a comparação é o fundamento do conhecimento e, nas ciências do comportamento, esse procedimento antecede de muito ao surgimento da Antropologia como disciplina científica com um corpo de conhecimento delimitado”. Aristóteles, Maquiavel, Comte e outros tantos nomes consagrados da filosofia, ciências humanas e sociais lançaram mão de técnicas comparativas no intuito de esclarecer seus pontos de vista e sustentar suas reflexões.

Tomando a Antropologia enquanto campo de saber específico, muito foi feito no sentido de comparar culturas de contextos distantes e também aquelas mais próximas entre si. Nos dizeres de Pierre Bourdieu, o exercício comparativo “procura reunir o que vulgarmente se separa ou distinguir o que vulgarmente se confunde” (*apud* WOORTMAN, 2005, p. 88). Souza Brasil divide o método comparativo na Antropologia em três fases: uma primeira preocupada em apresentar casos específicos que servissem de ilustração a hipóteses generalizantes preestabelecidas; uma

segunda, chamada de abordagem transcultural, que buscava conclusões estruturais com base em amplas amostras etnográficas; e uma terceira fase, menos ambiciosa que as duas primeiras, nas quais a comparação passou a ser utilizada sem a pretensão de oferecer conclusões gerais sobre povos e culturas (SOUZA, 1971).

Mais do que um “método” unificado e replicável, Ellen Woortmann sugere que a comparação se configura na Antropologia como um artifício ou, como prefiro, um exercício de construção do objeto de pesquisa, no qual são definidos a unidade de análise e o escopo dentro de uma linguagem abstrata comum (WOORTMANN, 2005, p. 102). O exercício comparativo motivou teóricos evolucionistas a construir categorias diferenciadoras como “primitivos” e “civilizados”, assim como motivou Lévi-Strauss a procurar o que havia de comum nas “estruturas elementares” do pensamento e da organização social dos seres humanos.

O propósito, aqui, é muito menos ambicioso. Com base nas trajetórias de um casal de cubanos, pretendo desnudar as diferenças de tratamento às quais estão sujeitos uma migrante documentada e um migrante indocumentado. Enquanto a primeira recebeu acolhimento institucional oferecido pela sociedade receptora; o segundo precisou atravessar fronteiras de maneira “invisível” para chegar ao país de destino. O local da observação é o estado de Roraima, extremo norte do Brasil, região de tríplice fronteira com a Venezuela e a Guiana (antiga Guiana Inglesa). Os agentes observados são uma médica e seu marido. Ela, recebida oficialmente pelas autoridades brasileiras, chegou como profissional altamente qualificada em missão internacional; enquanto ele, sem permissão para sair de seu país, esgueirou-se pelas franjas dos estados nacionais carregando o filho de cinco anos com o objetivo de reunir a família.

Dois cubanos, um mesmo destino, duas fronteiras diferentes

Entre os meses de março e setembro de 2016, enquanto bolsista de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF) da Universidade Federal de Roraima, participei de uma pesquisa nacional sobre a integração sociocultural dos médicos cubanos no Brasil¹⁴⁹. Durante esse período, entrevistei e fiz amizade com médicos cubanos que residiam no estado de Roraima. Por meio desse envolvimento, meu número de telefone chegou às mãos da Dra. Julieta (nome fictício) – que não fazia parte da pesquisa. Ela me procurou em

¹⁴⁹ PROJETO CARTA ACORDO LOA 1500007.001- OPAS/OMS: Pesquisa sobre a integração sociocultural dos participantes do Programa Mais Médicos no Brasil. Coordenação: Eduardo Siqueira (College of Public and Community Service/University of Massachusetts Boston) e Leonardo Cavalcanti (Observatório das Migrações Internacionais/Universidade de Brasília).

dezembro daquele ano e pediu ajuda. Seu marido Romeo havia chegado há pouco tempo no Brasil, por terra, pela fronteira com a Guiana, trazendo consigo o filho do casal. Eles precisavam de orientações sobre como proceder para conseguir a permanência documentada do esposo e da criança no Brasil.

Julieta é formada em medicina e tem por especialidade a “Medicina General Integral”, equivalente no Brasil à chamada “Medicina de Família e Comunidade”. Ela chegou ao país em meados de 2015, enviada em missão coordenada pela Organização Pan Americana de Saúde para suprir a deficiência de serviços médicos no Brasil. Assim como os mais de 12 mil médicos cubanos que vieram participar do PMMB, ela foi recebida em Brasília e, durante o primeiro mês, passou por um breve curso de formação sobre o SUS, recebeu documentos brasileiros, abriu conta bancária para receber a bolsa de intercâmbio e assistiu aulas de português. Após o receptivo oficial, Julieta foi designada para trabalhar no interior de Minas Gerais.

Romeo, marido de Julieta, teve uma jornada distinta. Desde sua saída de Cuba até a entrada no Brasil, precisou se esquivar dos controles burocráticos oficiais. Para chegar até Roraima navegou pelo mar do caribe, atravessou o território guianense de norte a sul e, por fim, chegou à cidade fronteira de Bonfim. Não houve receptivo, não houve acolhida institucional. Romeo cruzou a ponte sobre o rio Tacutu a pé e se misturou aos moradores das cidades-gêmeas que realizam a travessia cotidianamente. A fiscalização entre Lethem (GY) e Bonfim (BR) é frágil, não existe controle ostensivo. Uma vez dentro do Brasil, hospedou-se em pousada no centro da cidade, comprou um número telefônico brasileiro e entrou em contato com sua esposa.

Julieta foi até Roraima para se encontrar com o marido. Ela tem sua permanência assegurada pelo contrato de intercâmbio realizado no contexto do PMMB. A princípio, tem o direito de ficar durante 3 anos, renováveis por igual período. No tocante às reuniões familiares, o acordo de cooperação celebrado entre os governos brasileiro e cubano, intermediado pela Organização Pan Americana de Saúde (OPAS), impõe algumas restrições aos/às intercambistas e seus parentes. Aos médicos e médicas é permitida uma viagem anual de férias a Cuba, porém não há permissão para que os familiares viajem ao Brasil. Tal rigidez diplomática, ao proibir que os/as profissionais levem consigo os/as entes queridos, confere contornos de drama, suspense e aventura à vida das famílias que procuram manter a proximidade física.

Romeo chegou em Roraima sem nenhuma autorização para sair de Cuba e tampouco para entrar no Brasil. Apesar de farmacêutico não teve, num primeiro momento, sua qualificação reconhecida pelas

autoridades brasileiras. Seu plano era solicitar a condição de refugiado, mas não sabiam muito bem como proceder. Entraram em contato comigo e eu repassei algumas informações básicas. O casal ficou contente com a possibilidade de permanência documentada no Brasil pelo menos até que o pedido de refúgio seja analisado e julgado pelas autoridades brasileiras. A condição de solicitante de refúgio garante, inclusive, vaga na escola para a criança. Com a morosidade do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), é possível passar alguns anos sem ser incomodado, apenas renovando o protocolo de solicitação. Estima-se que o CONARE levará mais de 30 anos para analisar todos os pedidos atualmente existentes¹⁵⁰.

Uma das dúvidas de Julieta era se o marido deveria entrar com o pedido de refúgio em Roraima ou esperar para chegar em Minas Gerais. A passagem de volta já estava comprada para dali a três dias. Consultando especialistas em Direito, descobriram que deveriam solicitar o refúgio logo em Boa Vista, uma vez que o Brasil exige o visto de turista para cidadãos cubanos e que este visto deve ser emitido pela Embaixada do Brasil em Cuba. Obviamente, Romeo não tinha autorização para fazer turismo no Brasil. Embarcaram para Belo Horizonte com o protocolo de solicitação de refúgio nas mãos.

A travessia de Romeo não é um evento isolado na fronteira Brasil-Guiana, em se tratando de cidadãos cubanos. Existem famílias inteiras habitando bairros da periferia de Boa Vista que sobrevivem de doações e da prestação de serviços informais. A Polícia Federal contabiliza 4539 entradas de cubanos/as por Roraima, até março de 2018. E a imprensa roraimense divulga uma estimativa de que, somente no mês de fevereiro desse ano, mais de 300 cubanos/as teriam ingressado no estado sem documentação¹⁵¹. De acordo com o CONARE, o número de solicitantes de refúgio com nacionalidade cubana é crescente para os últimos quatro anos. De 369 solicitantes em 2015, o Brasil recebeu 1370 solicitações em 2016 e 2373 em 2017. Até o fevereiro de 2018, foram registrados 59 pedidos, segundo informações da Polícia Federal em Roraima.

Os casos de cubanos que ingressam informalmente no Brasil pela fronteira com a Guiana são numerosos, contudo, esse fluxo migratório foi eclipsado pelo grande contingente de migrantes venezuelanos que entraram em Roraima no biênio 2016-2017. O expressivo quantitativo de venezuelanos/as que chegam ao Brasil em situação de penúria vem ocupando as agendas políticas, intelectuais, humanitárias e midiáticas

¹⁵⁰ Mello (2017).

¹⁵¹ Valério (2018).

locais, regionais, nacionais e internacionais (ver SILVA; BÓGUS; SILVA, 2017; VASCONCELOS, 2017). Se você ouve alguém falando em espanhol na cidade de Boa Vista, vai imediatamente associar à Venezuela, jamais a Cuba. Mas os cubanos estão chegando, invisibilizados em meio à euforia provocada pela migração venezuelana. Qual não foi a minha surpresa ao abordar um jovem de fala castelhana na rodoviária de Boa Vista e descobrir que se tratava de um cubano estudante de engenharia química que tinha como destino a cidade de Manaus, para trabalhar com a sua mãe no comércio informal de rua. A rota migratória? A mesma de Romeo: Caribe, Guiana, rio Tacutu, pousada no centro de Bonfim, telefonema para uma parente no Brasil, viagem para reunião familiar.

O exercício comparativo, neste texto, tem como objetivo evidenciar as diferentes experiências de vivência transnacional dentro de uma mesma família. A condição de migrante é o idioma abstrato que norteia a comparação. De um lado a médica com seu contrato de trabalho e, do outro, o marido que entrou no país sem ser notado. Trata-se de um artifício intelectual baseado na seleção de dois indivíduos nascidos em um mesmo país, relacionados entre si pelo matrimônio, mas que, em virtude do deslocamento, enfrentam condições jurídicas e sociais bastante díspares que merecem um olhar desestabilizador. A criança, em sua posição de dependente do casal, não entra na equação.

Estou falando sobre aparatos burocráticos que atribuem diferenciação e estabelecem categorias excludentes em termos políticos e econômicos, tanto no país de origem quanto no país receptor. Julieta é uma migrante documentada enquanto Romeo é não documentado; ela é uma migrante altamente qualificada, reconhecida a priori por sua capacidade profissional, enquanto ele é tratado como um migrante não qualificado, de quem não se reconhece as capacitações adquiridas na terra natal; ela é agente da cooperação internacional e ele um solicitante de refúgio; ela possui um contrato para estar no Brasil, enquanto a presença dele contraria as premissas do acordo de cooperação entre os países.

Desde um ponto de vista tecnocrata, a médica cubana é possuidora de formação técnica-universitária capaz de atender as demandas de migrações dirigidas para desempenhar funções laborais carentes no país receptor (PELLEGRINO, 2008). A prática médica e a escola de medicina cubanas são referências de impacto global. Por mais de quatro décadas os/as médicos/as cubanos/as têm praticado a medicina e ministrado aulas no exterior (HUIH; KIRK, 2007). Eles e elas exercem uma forma de diplomacia cultural, divulgando para o mundo as

qualidades do projeto cubano de sociedade. No contexto da política internacional, pode-se dizer que a Medicina é um *soft power* cubano (NYE, 2004). Uma das conclusões do relatório final da pesquisa sobre a “Integração dos médicos cubanos no Brasil” é que a aceitação desses/as profissionais foi muito alta por parte das populações atendidas, tanto pela qualidade dos serviços quanto pela simpatia.

Por outro lado, Romeo não teve sequer a oportunidade de defender as suas qualidades profissionais. Saiu de Cuba em um barco clandestino. Aventurou-se sem ter certeza se chegaria ao destino buscado. Pagou um *coyote* que o ajudou a cruzar mares e terras desconhecidas bem como driblar as burocracias nacionais. Ingressou no Brasil misturado aos fronteiriços habitantes de Lethem que entram e saem do Brasil atravessando o rio Tacutu diariamente. Percorreu todo o caminho acompanhado de um menino de cinco anos. Em Boa Vista deu entrada em sua solicitação de refúgio. Não pode (não quer) retornar a Cuba sob o medo de enfrentar alguma sanção. Em sua jornada ao Brasil, Romeo experimenta aquilo que Leonardo Cavalcanti chama de “inconsistência de status” do migrante (CAVALCANTI, 2015, p. 39-40). Ainda que tecnicamente possua uma formação específica, socialmente será considerado um trabalhador sem qualificação uma vez que seu diploma de farmacêutico não existia aos olhos da burocracia brasileira quando atravessou a fronteira pela Guiana.

Atravessar as nacionalidades é um processo que não se dá sem resistência. Ainda que o conceito de nação seja de natureza abstrata, ele se faz razoavelmente concreto por meio das diferentes burocracias estatais. A mobilidade e a comunicação transnacionais são mediadas pelas moedas, documentos e outros filtros colocados pelos Estados-nação, como analisa Gonzalo Díaz Crovetto a partir das condicionantes ao embarque/desembarque de tripulantes chilenos a serviço de navios panamenhos em portos espanhóis e africanos (CROVETTO, 2015). Note-se que os documentos e as legalidades pertencem à dimensão abstrata do nacional e que até mesmo os oceanos estão cercados pelas nacionalidades e suas fronteiras.

O manejo da relação com as instituições nacionais (polícias, moedas, passaportes, receitas federais, etc.) é constituinte das estratégias de deslocamento e comunicação das famílias em contextos de mobilidade (BRYCESON; VUORELLA, 2002; LEVITT, 2001; ONG, 1999; RIBEIRO, 2000). Desde a decisão por viajar, passando pela viagem de ida, o estabelecimento no local de destino até a possibilidade de manter relações à distância com o país de origem ou um eventual retorno, o migrante é chamado a lidar com as diferentes estruturas normativas nacionais. É importante conhecermos as estratégias e táticas utilizadas

pelas famílias para se adequar ou se esquivar das legalidades, tornando possível o movimento de pessoas, mercadorias e informações.

A história de Romeo pode ser considerada uma história com “final feliz”, ainda que temporariamente. Uma reunião familiar encorajada pela esposa previamente estabelecida e que economizou recursos financeiros para busca-lo em Roraima e leva-lo de volta para o interior de Minas Gerais. Trata-se de um projeto migratório organizado em âmbito familiar. Uma vez na residência dela, eles podem viver sossegadamente até o final do contrato de Julieta com o PMMB e/ou o julgamento do pedido de refúgio de Romeo.

O futuro do casal no Brasil, porém, é incerto. Julieta me informou sobre o plano de não retornar a Cuba após a missão junto ao PMMB. Caso Julieta não consiga ser aprovada no exame de revalidação do diploma pelo Conselho Federal de Medicina (o temido “Revalida”), precisará tomar a decisão de se tornar ela própria uma solicitante de refúgio. Se não for reconhecida pelas autoridades brasileiras como profissional da medicina, será impelida a exercer atividades laborais aquém de sua qualificação. Ela deixaria, assim, de gozar de um respeito oficial como migrante altamente qualificada e passaria a uma condição de vulnerabilidade política e social semelhante à do marido.

Considerações finais: sobre amor e política internacional

O capítulo tratou de uma reunião familiar em contexto de migrações transnacionais. O guia para contar essa história de amor (e política) foi o exercício de comparação entre as situações individuais dos cônjuges. De um lado a esposa, médica, agente da cooperação internacional cubana, reconhecida como migrante altamente qualificada. De outro, o marido, sem profissão atribuída, fugido clandestinamente do país de origem carregando o filho pequeno e que atravessou fronteiras nacionais sem apresentar papéis. Se a presença da esposa Julieta no Brasil é um orgulho nacional para os cubanos, a presença de Romeo expõe algumas feridas da ilha caribenha.

Os dados etnográficos que sustentam a comparação revelam como as relações políticas entre Cuba e Brasil impactam diretamente na vida das famílias. Ao mesmo tempo em que existe um acordo de cooperação internacional na área da saúde, como é o caso do PMMB, também existe uma reciprocidade negativa no tocante à concessão de vistos para permanência no país para estes profissionais e seus familiares. As exigências de visto aos brasileiros para ingressar no território cubano são reciprocadas pela política externa brasileira. Aos cubanos sem permissão para viajar ao Brasil, aparece como alternativa a travessia pela

Guiana e a solicitação de refúgio que garante uma série de direitos aos adultos e crianças.

Levando o conceito de fronteira à sua dimensão mais metafórica, pode-se dizer que as fronteiras construídas para dificultar o trânsito de Romeo entre Cuba e o Brasil não foram as mesmas atravessadas por Julieta, recebida como agente pública de cooperação internacional. Gozando de sua condição documentada, ela articulou e incentivou a vinda do companheiro para o Brasil, aproveitando a fraca fiscalização na fronteira localizada no extremo norte do país. Pode-se mesmo dizer que enquanto Julieta entrou pela porta da frente (mediante convite oficial), Romeo chegou no Brasil pelas portas do fundo (sem convite, sem permissão). Nesse caso, a localização da alfândega é o menos importante, seja às margens do rio Tacutu em Bonfim-RR ou no aeroporto internacional de Brasília-DF. O que está em jogo é a atribuição de documentos e o reconhecimento oficial por parte dos estados nacionais, uma linguagem abstrata que ganha materialidade nas diferenças de tratamento analisadas comparativamente ao longo do texto.

Referências

- BRYCESON, D.; VUORELLA, U. **The transnational family: new european frontiers and global networkings**. New York, NY: Berg, 2002.
- CAVALCANTI, L. Imigração e mercado de trabalho no Brasil: características e tendências. **Cadernos OBMigra**, v. 1, n. 2, p. 35-47, 2015.
- CROVETTO, G. D. Entre lugares e documentos: problematizando o deslocamento e as condições transnacionais da viagem e do trabalho de tripulantes de Corral, Chile. **Antipoda – Revista de Antropologia y Arqueología**, n. 23, p. 23-44, 2015.
- HUISH, R.; KIRK, J. Cuban medical internationalism and the development of the Latin American School of Medicine. **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 6, p. 77-92, 2007.
- LEVITT, P. **The transnational villagers**. Los Angeles: University of California Press, 2001.
- MELLO, P. C. Comitê que outorga refúgio no Brasil tem passivo de 27 mil pedidos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, SP, 01/12/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/12/1939747-comite-que-outorga-refugio-no-brasil-tem-passivo-de-27-mil-pedidos.shtml>>. Acesso em: 23 mar. 2018.
- NYE, J. **Soft power: the means to success in world politics**. New York, NY: Public Affairs, 2004.
- ONG, A. **Flexible citizenship: the cultural logics of transnationality**. Durham & London: Duke University Press, 1999.
- PELLEGRINO, A. La migración calificada en América Latina. **Foreign Affairs**, v. 82, p. 15-26, 2008.
- RIBEIRO, G. L. A condição da transnacionalidade. In: RIBEIRO, G. L. **Cultura e Política no mundo contemporâneo**. Brasília, DF: Editora UnB, 2000.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

SILVA, J. C. J.; BÓGUS, L. M. M.; SILVA, S. A. G. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 15-30, 2017.

SOUZA, J. P. O método comparativo em antropologia: contribuições e deficiências da abordagem transcultural. **Revista Ciências Sociais**, v. II, n. 2, p. 137-147, 1971.

VALÉRIO, L. Cubanos usam Roraima como rota alternativa para chegar aos EUA.

Blog do Luiz Valério, Boa Vista, RO, 28 fev. /2018. Disponível em: <<http://blogdoluizvalerio.com.br/cubanos-usam-roraima-como-rota-alternativa-para-chegar-aos-eua/>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

VASCONCELOS, I. S. **Mira, Mira**: diferencialidades e parentesco de venezuelanos/as e brasileiros/as em Boa Vista e Santa Elena de Uairén. São Carlos, SP: UFSCar/FAPESP, 2017.

WOORTMANN, E. F. Método comparativo, família e parentesco: algumas discussões e perspectivas. **Revista ANTHROPOLÓGICAS**, v. 16, n. 1, p. 87-108, 2005.

**HUMANOS, INDÍGENAS E MIGRANTES:
ASPECTOS JURÍDICOS DA MIGRAÇÃO DE
INDÍGENAS DA VENEZUELA AO BRASIL¹⁵²**

Erika M. Yamada
Guilherme Arosa Otero
Manoel Prado Junior
Marcelo Torelly
Sirlene Bendazzoli

O presente artigo, dividido em cinco partes, sintetiza algumas das principais inquietações e conclusões de pesquisa mais ampla, realizada pela OIM – Agência das Nações Unidas para as Migrações (OIM, 2018). A primeira parte contextualiza as duas características distintivas do povo Warao em deslocamento da Venezuela ao Brasil nos anos recentes: o fato de serem *indígenas migrantes* e de serem *indígenas vivendo em contexto urbano*. A segunda parte discute o triplo arcabouço de direitos dos indígenas migrantes: *direitos humanos universais*, *direitos indígenas* e *direitos como migrantes*. A terceira parte analisa a especial vulnerabilidade dos indígenas no contexto migratório a partir de uma perspectiva de direitos. A quarta parte problematiza a questão da garantia de direitos e acesso à políticas públicas por indígenas em contexto urbano, em distinção com povos indígenas vivendo em zonas rurais e territórios tradicionais, e introduz a necessidade de se considerar a mobilidade permanente não como um “problema”, mas como um elemento identitário de certos povos indígenas, reorientando o modo de pensar da ação estatal. A quinta e derradeira parte apresenta algumas das conclusões da pesquisa, notadamente enfatizando a existência de abundante arcabouço jurídico para o manejo adequado do fluxo migratório, sendo o maior desafio a integração e efetivação dos conjuntos de garantias previstos no direito internacional dos direitos humanos, no direito indigenista e na lei migratória brasileira.

¹⁵² O presente artigo resume conclusões de estudo financiado pela Organização Internacional para as Migrações. As opiniões expressas são dos autores, e não refletem um posicionamento institucional da Organização Internacional para as Migrações, do Mecanismo de Peritos da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, ou de qualquer outra organização com a qual os autores mantenham vínculos atuais ou passados.

Indígenas migrantes em contexto urbano

As primeiras notícias da formação de um fluxo de migração intenso de venezuelanos entrando no Brasil, nos idos de 2016, a partir dos municípios de Pacaraima e Boa Vista, no estado de Roraima, chamaram a atenção da sociedade e das autoridades locais e federais em razão do fato de uma relevante parcela desses migrantes serem indígenas do povo Warao. Ao ingressarem em território brasileiro a partir de um estado marcado por uma relação conflitiva entre indígenas e não indígenas, a situação dos indígenas vindos da Venezuela, juntamente com o pronto engajamento de algumas instituições de governo e sociedade civil brasileiras para evitar abusos e violações de direitos básicos, trouxeram ao centro do debate dois temas que não são novos, porém acabam muitas vezes invisibilizados: a migração indígena e a vida indígena em contexto urbano.

Apesar de uma das maiores lutas dos povos indígenas figurar em torno da defesa de direitos sobre seus territórios e recursos naturais, diversos povos indígenas enfrentam graves situações de discriminação e violação de direitos fundamentais no contexto de seus deslocamentos migratórios e em contexto urbano. Casos de migração indígena ocorrem tanto nos planos nacionais (migrações internas) como internacionais e são motivados por uma gama de fatores, notadamente pela imposição da falta de acesso a seus territórios e aos recursos naturais necessários à sobrevivência e perspectiva de futuro no contexto de vida coletiva conforme seus usos, costumes, tradições.

De acordo com um dos poucos estudos disponíveis sobre o tema, entre os grupos indígenas migrantes mais conhecidos estão os Maya, da Guatemala, que tiveram que deixar o país durante a guerra civil na América Central e se estabeleceram na América do Norte buscando melhores oportunidades, assim como diferentes povos indígenas de Oaxaca, no México, que migraram para os Estados Unidos ainda na década de 1960 contratados por um programa de trabalho temporário de agricultura no país que depois abarcou vários outros povos indígenas (TRUJANO, 2010). Hoje, indivíduos, comunidades e organizações indígenas migrantes e não migrantes se organizam numa Frente Binacional Indígena México-Estados Unidos visando unir esforços e projetos para superar problemas econômicos, políticos, sociais e culturais relacionados ao histórico de migração. Lutam por seus direitos e identidades indígenas em ambos países. Na América do Sul também há registros de migrações indígenas saindo do Peru, Equador, Colômbia, Chile, Brasil e Argentina (TRUJANO, 2010).

No continente africano, há inúmeros casos de migração de povos indígenas para países vizinhos, como os Somali Bantus que encontraram

refúgio temporário no Quênia fugindo de conflitos, mas também a migração dos Tuareg do deserto do Saara para a França. Na Ásia e Oceania há registros de migrações de povos indígenas. Por exemplo, grupos Maori da Nova Zelândia se mudaram de áreas rurais e de pesca para a capital do país, ou mesmo para a Austrália, em busca de emprego e melhores serviços públicos (TRUJANO, 2010).

A migração indígena incorpora fatores como situações de conflito, pressões sobre suas terras e recursos, mas também a limitada oferta de oportunidades de estudos e de trabalho e o acesso a bens e serviços. Esses fatores aproximam alguns povos indígenas, parcelas de povos indígenas, ou famílias e indivíduos cada vez mais dos centros urbanos, num fluxo migratório que não é nem transfronteiriço na definição mais estrita do termo, nem convencional. Assim, demandam soluções de médio e longo prazo que sejam diferenciadas para respeitar suas identidades indígenas e sob a perspectiva dos direitos humanos (OIM, 2018).

Nos casos citados de migração indígena pelo mundo, percebe-se que, em sua maioria, os grupos indígenas migrantes não pertencem às comunidades mais pobres em seus países de origem, visto que muitos deles detêm algum tipo de posse ou propriedade individual ou coletiva de terras (TRUJANO, 2010). Fora de seus países, os indígenas migrantes não costumam ser considerados de maneira separada dos demais migrantes nascidos no mesmo país de origem e, portanto, os governos tendem a não reconhecer suas diferenças étnicas e culturais, pelo menos até que os povos ou o movimento indígena receba ou demande atenção internacional. Estudos sobre migrações internacionais indígenas apontam de um modo geral que a migração opera como uma forma de suplementação de renda e para prover melhores oportunidades aos filhos e familiares que tendem a ficar nos países de origem (TRUJANO, 2010). Contudo, no caso de grupos perseguidos, sem Estado, ou afetados em seus territórios por degradação ambiental e, cada vez mais, por mudanças climáticas, acontece de famílias inteiras buscarem abrigo temporário e emprego informal ou subemprego nos locais de destino de sua migração.

Sobretudo, e como no caso do Brasil, verifica-se que, no contexto migratório interno ou internacional, esses povos ou grupos não deixam de manter e exercer suas identidades indígenas. Muitos mantêm pelo menos algum tipo de vínculo com seus territórios e comunidades originários e apresentam a mobilidade, ou não-fixação, como uma característica dominante de seu fluxo migratório. Expressando-se em suas línguas, mantendo crenças, usos, costumes e tradições indígenas no contexto de migrações, povos indígenas demandam respeito e espaço para exercerem suas identidades onde quer que estejam.

Fora de seus países originários, ou mesmo fora de territórios transfronteiriços, a exemplo do caso dos indígenas migrantes da Venezuela no Brasil, esses povos indígenas migrantes figuram entre os grupos mais vulneráveis e muitas vezes demandam acolhida de caráter humanitário. Por outro lado, apresentam capacidades de resiliência diferenciadas justamente porque relacionadas à identidade coletiva indígena. Nesse sentido, a proteção de seus direitos também deve considerar suas condições de minorias étnicas e linguísticas, sem perder ou diminuir sua identidade indígena, mas como forma de garantir a proteção de seus direitos fundamentais, inclusive o direito de existirem como povos indígenas.

Então quais seriam as principais questões jurídicas e suas consequências no campo da implementação de direitos de indígenas migrantes, levando em conta compromissos e obrigações nacionais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro? Consideremos as obrigações e compromissos assumidos com relação aos direitos dos migrantes, dos povos indígenas, do direito humanitário e dos direitos humanos como um todo para abordar os direitos de indígenas migrantes.

Direitos dos indígenas migrantes: humanos, indígenas e migrantes

O direito à identidade e a ter uma nacionalidade, o acesso à documentação e às políticas sociais, o direito de atravessar fronteiras, o direito de estar na cidade, o direito à moradia e a relação de todos esses direitos com o direito à autonomia na definição de suas estratégias de vida e planos de futuro, inclusive quanto ao uso e manutenção de suas línguas, costumes e relações com seus territórios, familiares e membros de seus povos na Venezuela, bem como a relação dos indígenas migrantes com outros povos indígenas no Brasil são os principais direitos identificados pelo enfoque de garantia da dignidade dos migrantes como indivíduos e como coletividades.

A partir da análise dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos e de direitos humanos dos povos indígenas, encontramos tratados, convenções e declarações aplicáveis ao Brasil e que norteiam tanto a política migratória quanto a política indigenista¹⁵³. Observa-se que os povos indígenas em movimentos migratórios possuem,

¹⁵³ Consideremos pelo menos os seguintes instrumentos: Declaração de New York sobre Migrantes e Refugiados (2016), Declaração Americana sobre os direitos dos povos indígenas (2016), Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas (2007), Declaração Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (1992), Convenção n. 169 da OIT (1989, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 5051/2004), Pacto de Direitos Civis Políticos (1966, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 592/1992), Convenção Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial (1965, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 65.810/1969) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1949).

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

pelo menos, três conjuntos de direitos: os direitos humanos universais, reconhecidos em tratados e estendidos a todos, sem distinções; os direitos dos migrantes, que são aqueles garantidos a todos os migrantes, independentemente de serem ou não indígenas; e os direitos como indígenas propriamente.

Relevante ao debate é saber que toda pessoa tem direito de se deslocar, cruzar fronteiras e escolher sua residência, consistindo tal direito uma garantia fundamental, como estabelece o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o artigo 5º da Convenção Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, todos aplicáveis ao Brasil. Sobre esse tema, de acordo com Resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU, de 2017, o direito soberano dos Estados em determinar quem admitir em seu território não elide as obrigações internacionais assumidas:

[...] cada Estado tem o direito soberano para determinar quem admitir em seu território, sujeito às obrigações internacionais daquele Estado, e lembrando também que os Estados devem readmitir seus nacionais que retornam e assegurar que eles sejam devidamente recebidos sem injustificada demora, mediante a confirmação de suas nacionalidades de acordo com a legislação nacional, [...]

[...] os Estados têm o direito soberano para aprovar e implementar medidas de migração e de segurança de fronteira, mas, ao fazê-lo, os Estados têm o dever de cumprir com suas obrigações de direito internacional, inclusive de direito internacional dos direitos humanos e do direito dos refugiados, de maneira a assegurar pleno respeito pelos direitos humanos de migrantes, inclusive migrantes em uma situação vulnerável (UNITED NATIONS, 2017)¹⁵⁴.

O artigo 12 do Pacto de Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Brasil por meio do Decreto 592/1992 também versa sobre o direito das pessoas de atravessarem fronteiras nacionais. Com relação especificamente aos povos indígenas, o entendimento pelo direito de

¹⁵⁴ Tradução livre. No original: “*Recalling* that each State has a sovereign right to determine whom to admit to its territory, subject to that State’s international obligations, and recalling also that States must readmit their returning nationals and ensure that they are duly received without undue delay, following confirmation of their nationalities in accordance with national legislation, [...] 10. *Reaffirms* that States have the sovereign right to enact and implement migration and border security measures, but, while doing so, States have a duty to comply with their obligations under relevant international law, including international human rights law and refugee law, in order to ensure full respect for the human rights of migrants, including migrants in a vulnerable situation.

mobilidade é ainda reforçado no compromisso de direitos humanos de que os Estados nacionais garantirão o direito dos povos indígenas de manter contatos, relações e cooperações entre seus membros divididos por fronteiras.

Artigo 36

1. Os povos indígenas, **em particular os que estão divididos por fronteiras internacionais, têm o direito de manter e desenvolver contatos, relações e cooperação, incluindo atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus próprios membros**, assim como com outros povos através das fronteiras.

2. Os Estados, em **consulta e cooperação** com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para facilitar o exercício e garantir a aplicação desse direito.

Com relação ao tema reafirma a Declaração da Organização dos Estados Americanos sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016):

Artigo XX Direitos de associação, reunião, liberdade de expressão e pensamento

1. Os povos indígenas têm os direitos de associação, reunião, organização e expressão, e a exercê-los sem interferências e de acordo com sua cosmovisão, *inter alia*, seus valores, seus usos, seus costumes, suas tradições ancestrais, suas crenças, sua espiritualidade e outras práticas culturais.

2. Os povos indígenas têm o direito de se reunir em seus lugares e espaços sagrados e cerimoniais. Para tal fim, terão livre acesso e uso dos mesmos.

3. Os povos indígenas, em particular aqueles que estão divididos por fronteiras internacionais, têm direito de transitar, manter, desenvolver contatos, relações e cooperação direta, incluídas as atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus membros e com outros povos.

4. Os Estados adotarão, em consulta e cooperação com os povos indígenas, medidas efetivas para facilitar o exercício e assegurar a aplicação desses direitos¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Tradução livre, grifos nossos. No original: 1. Los pueblos indígenas tienen los derechos de asociación, reunión, organización y expresión, y a ejercerlos sin interferencias y de acuerdo a su cosmovisión, *inter alia*, sus valores, sus usos, sus costumbres, sus tradiciones ancestrales, sus creencias, su espiritualidad y otras prácticas culturales. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho a reunirse en sus sitios y espacios sagrados y ceremoniales. Para tal fin, tendrán libre acceso, y uso de los mismos. 3. Los pueblos indígenas, en particular aquellos que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a transitar, mantener, desarrollar contactos,

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Nesse mesmo sentido também estabelece a Declaração da Organização das Nações Unidas sobre Direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (1992):

Artigo 2 [...] 5. Pessoas pertencentes a minorias têm o direito de estabelecer e manter, sem qualquer discriminação, contatos livres e pacíficos com outros membros de seu grupo e com pessoas pertencentes a outras minorias, bem como contatos para além das fronteiras com cidadãos de outros Estados com os quais estão relacionados por laços de nacionalidade, étnicos, religiosos ou linguísticos¹⁵⁶.

Um aspecto importante a ser destacado é o fato de que os migrantes indígenas venezuelanos – apesar de cruzarem fronteiras – não se encaixam atualmente na definição de *indígenas transfronteiriços*, como sendo aqueles que têm seus territórios inseridos na jurisdição de mais de um país, vizinhos entre si. No entanto, conforme identificado pelos levantamentos e pesquisas realizados pelo Conselho Nacional de Migrações (CNIg) e pelo Ministério Público Federal, os indígenas venezuelanos estabelecidos no Brasil mantêm vínculos familiares, sociais e culturais com seus parentes na Venezuela (SIMÕES, 2017; BRASIL, 2017a). A manutenção de tais vínculos também é um direito que está diretamente relacionado à identidade indígena, tanto no seu aspecto individual como coletivo.

Há registros de retorno dos Waraos para suas comunidades de origem, “seja para levar parte do que se conseguiu acumular (objetos, roupas, alguns mantimentos), como a busca de mais artesanatos, para serem comercializados no Brasil” (SIMÕES, 2017) evidenciando a manutenção do vínculo social, familiar e cultural para além das fronteiras. Nesse caso, o retorno à Venezuela persiste no horizonte de uma grande parte dos grupos indígenas que migram ao Brasil.

Apesar de não compartilharem território em regiões de fronteiras internacionais, os Warao e outros indígenas migrantes da Venezuela são membros de povos que hoje estão divididos pelas fronteiras entre Venezuela e Brasil. Nesse sentido, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho estabelece que:

relaciones y cooperación directa, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus miembros y con otros pueblos. 4. Los Estados adoptarán, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de estos derechos.

¹⁵⁶ Tradução livre, no original: 5. Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain, without any discrimination, free and peaceful contacts with other members of their group and with persons belonging to other minorities, as well as contacts across frontiers with citizens of other States to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties.

Art. 32 Os governos deverão adotar medidas apropriadas, inclusive mediante acordos internacionais, para facilitar os contatos e a cooperação entre povos indígenas e tribais através das fronteiras, inclusive as atividades nas áreas econômica, social, cultural, espiritual e do meio ambiente.

No plano doméstico, os princípios, diretrizes e classificações estabelecidos na Lei 13.445, de 2017, a nova Lei de Migração (para um estudo sobre a lei, confira-se: OIM, 2017a; 2017b) e seu Decreto regulamentador (Decreto 9.199, de 2017), além dos instrumentos internacionais vinculantes no ordenamento jurídico nacional sobre os direitos dos povos indígenas, asseguram que os indígenas migrantes permanecem sendo indígenas, conforme sua autoidentificação, e a eles devem ser estendidos todos os direitos assegurados aos indígenas nacionais, sem distinções, encontrando-se em contexto rural ou urbano.

Em suma, observadas algumas especificidades relacionadas ao contexto migratório como por exemplo com relação ao direito à terra (OIM, 2018), aos indígenas migrantes são aplicáveis os direitos assegurados aos indígenas nacionais. A partir desse entendimento, embasado na legislação supracitada e com o enfoque de direitos humanos, é possível então avançar com a análise de políticas e ações necessárias para o adequado tratamento dos indígenas envolvidos em fluxos migratórios não convencionais.

Por exemplo, o estudo de caso específico sobre os indígenas Warao em Roraima (OIM, 2018) apresenta elementos que, juntamente com a análise da legislação aplicável, ajudam a balizar ações de acolhimento e a elaboração de políticas destinadas aos migrantes indígenas no Brasil. Nesse sentido, adotar uma especial atenção para o respeito às formas de vida e de organização social, às línguas e autonomia dos povos indígenas, garante um melhor enfrentamento às situações de vulnerabilidade existentes. O entendimento de que se trata de um fluxo migratório não convencional e os desafios associados ao respeito ao direito de mobilidade de pessoas, famílias e grupos indígenas enquanto migrantes num universo de diversidade de anseios por parte dos diferentes grupos indígenas também aparecem como elementos fundamentais.

Vulnerabilidade dos indígenas em contexto migratório

Povos indígenas, juntamente com minorias étnicas, linguísticas e religiosas frequentemente figuram como grupos especialmente vulneráveis em processos migratórios, e particularmente no contexto de grandes movimentos (*large movement*). Ainda assim, em muitas situações

de emergências, eles passam despercebidos ou são invisibilizados pelo poder público. Para a IOM, no contexto das migrações, a “vulnerabilidade” pode ser definida como a redução da capacidade de um indivíduo ou grupo para resistir, enfrentar ou superar violências, explorações, abusos e/ou violações de seus direitos” (IOM, 2016).

A vulnerabilidade é determinada pela presença, ausência e interação de fatores ou circunstâncias que aumentam o risco e a exposição à violência, exploração, abuso e violações de seus direitos (IOM, 2016).

Para a atenção a migrantes em situações de vulnerabilidades, a OIM defende que é necessário aplicar uma abordagem mais holística, que inclui não apenas os fatores de vulnerabilidades mas também uma análise do potencial de resiliência dos migrantes frente às diversas situações de vulnerabilidades. Ou seja, incluir a consideração sobre suas capacidades e necessidades além da abordagem estrutural da noção de vulnerabilidade (IOM, 2016).

No caso dos indígenas migrantes, o reconhecimento da identidade indígena, de suas formas de organização e de mobilidade em grupos, bem como a manutenção do uso de suas línguas e a prática de seus costumes e tradições são chave na identificação de potenciais de resiliência. Isso porque ação das autoridades migratórias e do Estado como um todo na superação e prevenção dessas vulnerabilidades terão mais eficácias se orientadas por essas capacidades de resiliências dos diferentes grupos migrantes. As principais formas de violência, exploração, abuso e violações de direitos no contexto migratório identificadas pela OIM são (IOM, 2016):

- Privações de liberdades ilegais
- Violações de direitos trabalhistas e obstáculos para o gozo de condições justas e favoráveis de trabalho
- Negação ao direito à convivência familiar
- Detenções arbitrárias
- Tortura
- Tratamento cruel, desumano ou degradante
- *Refoulement*
- Limitação ilegal à liberdade de ir e vir
- Negação do direito à nacionalidade (apatridia)
- Escravidão
- Servidão
- Limitação ou negação dos direitos de educação e saúde
- Exploração e abuso sexual
- Exploração e abuso de trabalho

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

De acordo com o Relatório da ONU sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos de migrantes no contexto de grandes movimentos (UNITED NATIONS, 2016), atualmente há uma diversidade de possibilidades migratórias e, em algumas delas, figura o chamado “migrante em situação de vulnerabilidade”. No contexto das chamadas grandes migrações, a vulnerabilidade pode ser entendida de três maneiras, que em alguns casos se sobrepõem: a) vulnerabilidade relacionada às razões para a saída de seu país; b) vulnerabilidade relacionada à situação encontrada pelos migrantes no caminho, nas fronteiras e no contexto de sua recepção; c) vulnerabilidade relacionada a um aspecto específico da identidade da pessoa ou da circunstância (UNITED NATIONS, 2016, parágrafo 12).

Ao tratar da vulnerabilidade de grupos migrantes, o Relatório da ONU indica uma definição que abarca a situação de povos, famílias ou pessoas indígenas:

Ao migrarem, algumas pessoas são inerentemente mais vulneráveis que outras devido ao persistente tratamento desigual e à discriminação fundada em fatores que incluem idade, gênero, etnicidade, nacionalidade, religião, língua, orientação sexual ou identidade de gênero ou status migratório. Algumas pessoas, como as grávidas, pessoas em más condições de saúde, inclusive aqueles portadores de HIV, pessoas com deficiências, idosos ou crianças (inclusive desacompanhadas ou separadas) são mais vulneráveis devido às suas condições físicas e/ou psicológicas (UNITED NATIONS, 2016, parágrafo 12)¹⁵⁷.

Nesse sentido, as agências das Nações Unidas para as migrações (OIM), para os refugiados (ACNUR) e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH) vêm envidando esforços crescentes para demonstrar que essas coletividades não podem ser esquecidas no contexto das migrações e refúgio. No caso específico da migração indígena da Venezuela para o Brasil já foram identificadas situações de especial vulnerabilidade relacionadas à saúde, ao campo do trabalho e potenciais situações de abuso, relacionadas à convivência familiar por conta da ausência de entendimento intercultural sobre situações de risco associadas

¹⁵⁷ Tradução livre. No original: “As they move, some people are inherently more vulnerable than others due to their persisting unequal treatment and discrimination based on factors including age, gender, ethnicity, nationality, religion, language, sexual orientation or gender identity or migration status. Certain people such as pregnant women, persons with poor health conditions including those with HIV, persons with disabilities, older persons, or children (including unaccompanied or separated children) are more vulnerable due to their physical and/or psychological conditions”.

ao trabalho nas ruas e venda de artesanatos, bem como situações de violência e discriminação, de obstáculos para registros de nascimentos que conseqüentemente impedem o reconhecimento de sua nacionalidade, dentre outros (OIM, 2018).

Pela abordagem de direitos humanos, é possível indicar ações e medidas estatais que incluem, mas não se restringem, à preocupação com questões relacionadas a fronteiras e segurança nacional, para garantir direitos fundamentais e atender todos os migrantes de forma digna.

A permanência da identidade indígena no contexto migratório urbano

No caso do fluxo entre Venezuela e Brasil, a migração indígena associa-se à complexa questão do enfrentamento de violações de direitos de indígenas em contexto urbano, tema também frequentemente invisibilizado, apesar de crescentemente relevante. Povos ou grupos de povos indígenas, cujas terras originárias encontram-se em território nacional, igualmente demandam atenção das instituições públicas para a necessidade de se garantir e respeitar direitos indígenas específicos no contexto urbano. O próprio diagnóstico de povos indígenas que vivem em contexto migratório, ainda que sazonal, para centros urbanos por exemplo, apenas em razão do acesso ao pagamento de benefícios ou outras políticas de assistência social, é um tema a ser melhor explorado no Brasil.

O reconhecimento da presença indígena nas cidades contrapõe-se à lógica assimilacionista que regeu a relação do Estado brasileiro com os povos indígenas, sendo formalmente rompida apenas em 1988 com a nova Constituição da República, e que ainda persistente em algumas práticas e políticas¹⁵⁸. De acordo com a visão assimilacionista, os povos indígenas deveriam ser “civilizados” para serem “integrados” à sociedade dominante, deixando para trás seus modos de vidas, suas línguas, costumes e tradições, considerados até então como “selvagens” ou “incivilizados”.

Nesta visão, os indígenas deixariam de ser “silvícolas”, abandonariam seus territórios, modos de vida e culturas e passariam, então, a ser trabalhadores rurais. Possivelmente, de acordo com esse ideário, se chegassem ao contexto urbano, seria porque esses indígenas já teriam deixado de lado sua identidade indígena. O entendimento

¹⁵⁸ A 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, realizada em junho de 2015, cuja tema central foi a relação do Estado com os povos indígenas no Brasil, bem demonstrou a luta desses povos pela superação do paradigma tutelar/assimilacionista legalmente vigente até 1988 no país. Uma análise da questão encontra-se no Documento-Base da Conferência (COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA, 2015).

assimilacionista de fato orientou as ações do Estado brasileiro e abriu forçosamente o caminho para a colonização de terras indígenas, com consequentes massacres de alguns grupos e povos, permeando a relação do Estado e da sociedade nacional com os povos indígenas de violências, racismo e discriminações.

A Constituição de 1988, ao lado da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2004, e as Declarações da Organização das Nações Unidas, em 2007, e dos Estados Americanos sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2016, afastam qualquer respaldo legal até então existente com relação a essas políticas assimilacionistas. Esses instrumentos afirmam a obrigatoriedade de os Estados nacionais reconhecerem e respeitarem os povos indígenas, suas formas próprias de organização social e sua autonomia nas escolhas de seus futuros e de seu desenvolvimento.

Ainda assim, em 2017, no caso da migração de indígenas da Venezuela para o Brasil, percebemos que, de um modo geral, ainda falta orientação e entendimento das instituições públicas com relação à presença de indígenas migrantes e em contexto urbano. Particularmente quando pensamos em políticas e ações que não imponha ou impute aos indígenas a perda de suas identidades indígenas e de seus direitos específicos. Permanece o grande desafio em torno da possibilidade de se construir ações e políticas públicas coerentes com a moldura normativa vigente, fundada numa perspectiva autonomista e de direitos. Tal avaliação se aplica tanto para o contexto dos indígenas brasileiros que migram internamente para centros urbanos, como para os migrantes indígenas que chegam de outros países.

O estado de Roraima, de acordo com dados de 2010 do IBGE, é o estado brasileiro com a maior proporção de população indígena compondo sua população geral. 83% desses indígenas vivem em terras indígenas tradicionais (IBGE, 2012) e a discussão sobre políticas de atenção a indígenas no contexto urbano, que representam os demais 17% do população total, não tem recebido atenção necessária por parte dos órgãos responsáveis, como a Funai. Essa é uma situação que se discute cada vez mais em várias partes do mundo.

Em 2007, o Fórum Permanente da ONU sobre Assuntos Indígenas identificou alguns desafios que os povos indígenas enfrentam relacionados à migração para áreas urbanas:

Em todo o mundo, povos indígenas estão vulneráveis a uma série de fatores sociais e econômicos que afetam seus direitos humanos. Eles tendem a perder o acesso à educação, a viver em terras suscetíveis a desastres naturais, com inadequado ou inexistente saneamento e pouco acesso, se algum, a serviços de

saúde; o que contribui para a baixa produtividade e renda entre as populações indígenas. Ao mesmo tempo, seu limitado poder político significa que eles são impedidos de usar o sistema político para melhorar sua posição. Povos indígenas que migram para áreas urbanas enfrentam desafios particulares e frequentemente adicionais, sendo mais evidente o desemprego, o limitado acesso aos serviços e a moradia inadequada. Adicionalmente, povos indígenas em áreas urbanas podem experimentar discriminação e enfrentar dificuldades para manter sua língua, identidade, e cultura e para educar suas gerações futuras, o que pode resultar na perda de valores e do legado indígena¹⁵⁹.

Outro aspecto relevante para a análise da situação dos indígenas migrantes, apesar de pouco abordado pela doutrina e jurisprudência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, é a questão da mobilidade como possível modo de vida (GILBER, 2014). Apesar do carregado estigma que o termo “nômade” apresenta e de sua forte relação com o contexto pastoral ou rural, algumas importantes reflexões podem ser aproveitadas para suscitar uma maior sensibilidade e abertura de possibilidades ao tratar dos casos relacionados aos migrantes indígenas vindos da Venezuela para o Brasil, inclusive em contexto urbano. A marcante característica de mobilidade, por exemplo dos Warao, para centros urbanos como Boa Vista, Manaus, Belém e Santarém pode ser a principal chave para o aperfeiçoamento do trato do referido fluxo migratório, tanto do ponto de vista do acolhimento como do encaminhamento de políticas públicas adequadas.

A mobilidade pode se estabelecer para aprimorar o bem estar e a sobrevivência dos povos indígenas envolvidos e constitui portanto uma estratégia de vida relacionada a identidades culturais diferenciadas e à dignidade, tal como protegida pelos inúmeros instrumentos de direitos humanos. Importa sempre saber o motivo pelo qual se movimentam os

¹⁵⁹ Tradução livre. No original: “Indigenous peoples worldwide are vulnerable to a range of social and economic factors that affect their human rights. They tend to lack access to education, to live on lands that are vulnerable to natural disasters, with inadequate or no sanitation and poor access if any, to health services; all of which contribute to lower productivity and incomes among indigenous populations. At the same time, their limited political power means that they are unable to use the political system to improve their position. Indigenous peoples that migrate to urban areas face particular and often additional challenges, most prominently unemployment, limited access to services and inadequate housing. In addition, indigenous peoples in urban areas may experience discrimination and have difficulties in sustaining their language, identity and culture and educating future generations which can result in a loss of indigenous heritage and values”. Fórum Permanente da ONU para Assuntos Indígenas. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/6_session_factsheet2.pdf>.

povos indígenas, para então aplicar tais definições, que ajudam a explicar os diferentes aspectos da situação, se necessário.

Povos nômades são caracterizados por possuírem um habitat móvel, não permanente. Conforme indica o Perfil Socioambiental e Laboral da Imigração Venezuelana (SIMÕES, 2017) diversos dos grupos de migrantes indígenas já circulavam na Venezuela em contextos urbanos, na cidade de Tucupita, e outros demonstrando uma opção de vida marcada pela mobilidade, depois de um processo de restrição do acesso e uso de seus territórios tradicionais. De fato, a opção por um modo de vida nômade, ou o fluxo migratório interno não se dá apenas pela escolha de um modo de vida ou de produção econômica que exige essa movimentação territorial, mas é frequentemente descrita como uma estratégia de sobrevivência em ambientes hostis ou relativamente hostis que estes povos enfrentam com relação ao meio ambiente ou a suas terras.

Essa mobilidade pode apresentar características internacionais mas também internas, e chama a atenção para a discussão quanto ao direito à (continuidade de) mobilidade dentro dos países, ou seja, para além do cruzar fronteiras. A opção por um modo de vida móvel, sem (um) endereço ou residência fixa deve ser portanto considerada pelas autoridades competentes e não pressuposta como um problema ou situação a ser superado. Se a mobilidade não vir a se mostrar circunstancial, os desafios que este padrão de deslocamento apresenta deverão ser considerados no planejamento da ação estatal, sob pena de ineficiência e desrespeito a direitos.

Também, é fundamental considerar que tal opção não é necessariamente estanque, e que tampouco poderíamos defender que essa seja a melhor ou pior opção de vida, sem conhecer os grupos e suas capacidades de resiliência. O fato é que, pelo menos nessa fase inicial do processo migratório indígena da Venezuela ao Brasil, o elemento “mobilidade” assim como o “acesso aos centros urbanos” devem ser melhor compreendidos e respeitados sem pré-julgamentos ou estigmatização pelas instituições que vem lidando com a gestão do fluxo migratório, voluntariamente ou por dever de ofício.

Cumprido ressaltar que tanto a migração indígena para contextos urbanos como a presença indígena em cidades, para venda de artesanatos, por temporadas ou de passagem, de maneira intermitente ou de não residência fixa, não é um fenômeno novo. O que é diferente é o fato dos Warao e outros indígenas migrantes se inserirem na categoria de “estrangeiros”, com um componente de excentricidade genericamente estranho, ou invisibilizado, nos contextos urbanos: são falantes de línguas indígenas, com modos e culturas, percepções de vida e de mundo

diferenciadas, chegando num país que se propõe a proteger e promover a diversidade.

Por isso, inovador é o engajamento das instituições estatais, nas diferentes esferas, da sociedade civil e da academia, na busca de soluções que atendam às demandas específicas desses povos e que garantam uma vida digna sem impor-lhes mudanças nas suas formas de organização social e nas suas opções de modos de vidas. Ao retirar os temas da migração indígena e da presença indígena em contextos urbanos da invisibilidade os atores envolvidos dão os primeiros passos para garantir direitos, inclusive o da sobrevivência física e cultural de tais povos e pessoas.

Considerações finais: o desafio de implementação do arcabouço jurídico existente

Existe hoje no Brasil um arcabouço jurídico indigenista e migratório que garante a proteção dos direitos humanos dos indígenas migrantes tendo por base o princípio da não discriminação e a atenção aos contextos específicos de vulnerabilidade relacionados ao fluxo migratório. Além dos direitos universalmente garantidos, os migrantes indígenas fazem jus aos direitos e garantias previstos nas legislações de migração e àqueles direitos e garantias específicos presentes em instrumentos internacionais vinculantes e na própria legislação indigenista brasileira. Essas premissas devem nortear a atuação do Estado e seus agentes para com esses grupos, garantindo-se uma adequada acolhida humanitária e protegendo e promovendo os direitos desses povos que se encontram em condição de migração e com respeito às especificidades indígenas.

Os indígenas não estão necessariamente em um fluxo migratório convencional. É necessário levar em conta os diferentes modos de vidas dos diferentes grupos e povos indígenas; o histórico processo de pressão sobre suas terras e recursos naturais; a ausência ou ineficácia de medidas reparatórias por parte do Estado com relação a seus territórios; as diferentes estratégias elaboradas pelos diferentes grupos e povos em busca de condições dignas de vida, de desenvolvimento e da manutenção de sua autonomia; a existência ou não de relações a serem mantidas na fronteira, através das fronteiras e também nos contextos urbano e rural.

Reconhecer a existência de um anseio ou não de se fixar temporária ou indefinidamente em determinadas regiões passa a ser chave para a definição das políticas migratórias e de acolhimento adequadas para os povos indígenas, que não se encerra necessariamente de maneira análoga aos migrantes que chegam com a intenção de se fixar. Ainda assim, a garantia da atenção das políticas indigenistas e especialmente das

políticas sociais para indígenas migrantes deve ser discutida com robustez, visto que essa demanda tampouco se apresenta como sendo passageira ou de curto prazo frente ao contexto de vulnerabilidade desses grupos na Venezuela.

Hoje no Brasil, as dificuldades que se apresentam no âmbito da implementação desses direitos garantidos por leis podem colocar em risco a efetivação deste arcabouço jurídico. É necessário que o Estado brasileiro aprimore a governança das ações de acolhimento e atenção aos migrantes indígenas a partir de uma clara definição de competências entre as distintas esferas federativas e os diferentes órgãos da administração pública. O conflito negativo de competências entre os diferentes órgãos responsáveis e envolvidos na questão pode levar a um quadro de negação substancial de direitos desses indivíduos e coletivos, ou povos, migrantes.

Por exemplo, como indígenas, esse contingente populacional migrante faz jus à devida proteção de direitos pelo órgão indigenista oficial, a Funai, no desempenho de sua missão de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, que é um dever da União. A Funai tem um papel fundamental na coordenação e articulação de políticas específicas, entre os diferentes ministérios e as diferentes instâncias de governos (federal, estadual e municipal), de modo a garantir que as demandas indígenas não sejam condenadas à invisibilidade e consequentemente à negação de direitos básicos, como o acesso ao registro de nascimento ou civil e a garantia do direito a uma nacionalidade.

O arcabouço jurídico existente deve, portanto, nortear a elaboração das políticas públicas que serão especificamente destinadas a esses povos, assim como a aplicação das já existentes dirigidas aos demais povos indígenas no país. No entanto, sem a vontade política manifesta na vinculação hierárquica das instituições, no compromisso com a implementação de medidas, políticas e ações que implementem tais direitos específicos para os migrantes indígenas, pouco se poderá avançar, mesmo com relação às soluções mais simples que já estão disponíveis no país. Cumpre destacar que tal compromisso exige, por exemplo, a inclusão dos atores da política indigenista nas esferas de diálogo e governança sobre o tema, bem como a definição de planejamento e ações orçamentários específicos para a atenção aos migrantes indígenas, uma vez que é correta a afirmação de que o órgão indigenista não tem, hoje, provisão orçamentária adicional destinada para atender o novo contingente populacional migrante.

Por fim, tendo em conta que a recente edição da Lei n. 13.445, vigente desde novembro de 2017, trouxe importantes mecanismos garantidores de tratamento humanitário para determinadas populações,

notadamente com relação aos casos de visto e residência em razão de acolhida humanitária, é possível imaginar a inclusão dos migrantes indígenas internacionais em políticas específicas do Estado brasileiro, com base nos direitos humanos dos povos indígenas.

Referências

- BRASIL. **Peça Pericial n. 01/2017/Antropologia/PR-RR/SP-BV/CRP-4.** Acolhimento dos indígenas venezuelanos residentes em Roraima. Prestação de segurança e assistência social, proteção a liberdade de locomoção. Brasília, DF, 2017a.
- _____. **Parecer Técnico N.10/2017 – SP/MANAUS/SEAP.** Parecer Técnico sobre a situação dos indígenas da etnia Warao na cidade de Manaus, provenientes da região do delta do Orinoco, na Venezuela. Brasília, DF, 2017b.)
- _____. **Parecer Técnico/SEAP/6aCCR/PFDC N. 208/2017.** Parecer Técnico Warao sobre a situação dos indígenas da etnia Warao, da região do delta do Orinoco, nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. Brasília, DF, 2017c.
- _____. **Lei 13.445.** Brasília, DF, 2017d.
- _____. Presidência da República. **Decreto 9.199.** Brasília, DF, 2017e.
- _____. **Decreto 592.** Brasília, DF, 1992.
- COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA – FUNAI. **I Conferência Nacional de Política Indigenista.** Brasília, DF, 2015. (Documento Base). Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/06-jun/Documento%20Base%20-%202506.pdf>>.
- GILBER, J. **Nomadic peoples and human rights.** Londres: Routledge, 2014.
- IBGE. **Os indígenas no censo demográfico de 2010:** primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. Rio de Janeiro, RJ, 2012. 2014
- IOM – INTERNACIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Understanding migrant vulnerabilities and capacities:** a framework for analysis and programming, Geneva, 2016.
- OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana sobre os direitos dos povos indígenas.** Washington, DC, 2016.
- OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes vindos da Venezuela para o Brasil.** Brasília, DF, 2018.
- _____. **Visões do contexto migratório no Brasil.** Brasília, DF, 2017a. (Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada, 1).
- _____. **Política de refúgio do Brasil consolidada.** Brasília, DF: 2017b. (Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada, 2).
- OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 da OIT** (internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 5051/2004). Geneva, 1989.
- OLIVEIRA, A. C. **Indígenas crianças, crianças indígenas:** perspectivas para construção da doutrina da proteção plural. Curitiba, PR: Juruá, 2014.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de New York sobre migrantes e refugiados.** Brasília, DF, 2016
- _____. **Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas.** Brasília, DF, 2007.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

_____. **Declaração sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas.** Brasília, DF, 1992.

_____. **Convenção Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial** (internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 65.810/1969). Brasília, DF, 1969.

_____. **Pacto de direitos civis políticos internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 592/1992.** Brasília, DF, 1966.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Brasília, DF, 1949.

SIMÕES, G. F. (Org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil.** Curitiba, PR: Editora CRV, 2017.

TRUJANO, C. Y. A. **Hidden in plain sight: indigenous migrants, their movements, and their challenges.** Washington DC: Migration Policy Institute, 2010. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/hidden-plain-sight-indigenous-migrants-their-movements-and-their-challenges>>.

_____. **Indigenous routes: a framework for understanding indigenous migration.** Geneva: OIM, 2008.

UNITED NATIONS. **Protection of the human rights of migrants: the global compact for safe, orderly and regular migration.** New York, NY, 2017. (A/HRC/35/L.28).

_____. **Promotion and protection of the human rights of migrants in the context of large movements.** New York, NY, 2016. (A/HRC/33/67).

A MUDANÇA DO PERFIL DO IMIGRANTE VENEZUELANO EM RORAIMA E O AUMENTO DA XENOFOBIA

Gustavo da Frota Simões

A situação política na Venezuela vem se deteriorando com maior intensidade desde dezembro de 2015 com a derrota do Governo Maduro nas eleições parlamentares daquele ano. Além do elemento político, a crise venezuelana apresenta ainda elementos econômicos e sociais bem visíveis. Uma das consequências dessa situação é o aumento do fluxo migratório venezuelano para outros lugares. Colômbia, Peru e outros países do continente americano, incluindo o Brasil, viram aumentar significativamente seus registros de entrada de venezuelanos em seus territórios a partir de 2016.

No Brasil, a principal rota de entrada do fluxo migratório venezuelano é pela fronteira com o estado de Roraima. A imigração venezuelana para cá também aumentou expressivamente a partir de 2016 com um incremento em 2017 e nos primeiros meses de 2018, segundo dados da Polícia Federal. O número de solicitantes de refúgio venezuelanos em Roraima passou de 280 em 2015, para 2.312 em 2016 e alcançou em 2017, 17.130 pedidos. Somente nos dois primeiros meses de 2018, os pedidos de solicitação de refúgio equivalem a todos os que foram efetuados em 2017 (CAMPOREZ, 2018).

Essa imigração sem precedentes e expressiva gerou uma onda de xenofobia no estado que recebe a maior parte desses imigrantes no Brasil: Roraima. Desde o ano passado, mas sobretudo, em 2018, houve uma série de ataques aos venezuelanos e a violência parece aumentar.

Em março de 2018, um grupo de moradores de Mucajaí-RR ateou fogo e expulsou todos os imigrantes venezuelanos de um prédio desocupado que servia de abrigo para essas pessoas. A ação ocorreu após homicídio de um morador da cidade de nacionalidade brasileira supostamente cometido por um venezuelano. Além disso, no mesmo mês, moradores da cidade de Pacaraima-RR (fronteira com a Venezuela) fizeram uma manifestação cobrando ações do governo brasileiro no tocante à imigração. A manifestação se deu, em parte, por conta de um segundo abrigo para imigrantes a ser construído na cidade em um ginásio que era utilizado pela população local.

No mês anterior, em fevereiro de 2018, ocorreram dois incêndios criminosos contra residências de imigrantes venezuelanos em Boa Vista. Ambas as residências eram ocupadas por um número significativo de imigrantes. Em um dos casos, o principal suspeito era outro imigrante de origem guianense.

A pergunta desse trabalho é: Por que houve um aumento nos ataques contra venezuelanos em Roraima em 2018? A hipótese é a de que o aumento possa ser explicado além do motivo mais aparente: maior quantidade de imigrantes no estado. O texto argumenta que uma possível mudança de perfil dos venezuelanos em Roraima é também motivo para esses ataques.

Nesse sentido, esse texto tem por objetivo compreender o aumento de agressões contra imigrantes, sobretudo nos primeiros meses de 2018. Para isso, será necessário contextualizar a crise venezuelana e o aumento da imigração para o Brasil, o perfil do imigrante venezuelano em Roraima e uma possível mudança das condições migratórias e das características sociodemográficas desses imigrantes.

O presente texto divide-se em duas subseções, além desta introdução e uma de considerações finais. Em um primeiro momento se discute a situação política, social e econômica da Venezuela, o que permite chegar a conclusão que o país vive uma crise tridimensional, tornando complexos e variados os motivos de saída daquele país.

Em sequência, o texto apresenta um perfil do imigrante venezuelano destacando sexo, idade, origem, além de questões sócio-laborais. Nessa parte do texto, o apoio se deu, sobretudo, na pesquisa realizada pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Roraima (CSVM/UFRR), em parceria com o Observatório das Migrações (ObMigra) da Universidade de Brasília (UnB) e patrocinada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o Conselho Nacional de Migração (CNIg).

Além disso, discute-se também nessa seção que há uma possível mudança de características sociodemográficas dos imigrantes venezuelanos demonstrada por uma mudança das condições migratórias.

A crise tridimensional na Venezuela: os motivos do êxodo de venezuelanos

A crise na Venezuela se agrava, sobretudo, a partir das eleições da oposição em 2015. Com isso, tem ápice o que Lander (2014, p. 1) chama de “crise do modelo petroleiro rentista”. De fato, a crise na Venezuela embora possa ter raízes econômicas profundas apresenta ainda facetas políticas de desgaste do modelo implementado desde Hugo Chavéz, além de contar com elementos sociais, especialmente com a

escassez de alimentos e medicamentos (MAYA, 2014, p. 72). Justamente por isso, identificamos a crise na Venezuela como uma crise tridimensional.

Com relação à dimensão política, podemos destacar que há na Venezuela um grande controle por parte do Executivo com relação às principais instituições do país, notadamente Forças Armadas e Tribunais (CRIES, 2018).

Com relação às Forças Armadas (especialmente Exército), pode-se citar que 11 dos 33 ministérios venezuelanos estão nas mãos de ministros militares. Além disso, as Forças Armadas controlam distribuição de alimentos, setores-chave para a economia como o setor petrolífero de distribuição, e detém influência local e nacional muito acentuada (CRIES, 2018).

O controle do Judiciário pelo Executivo se manifesta, especialmente, por meio da interferência da Suprema Corte no Parlamento. Nesse sentido, pode-se apontar o impedimento de deputados e senadores, além da limitação do poder do Parlamento.

Em 6 de dezembro de 2015, a Coalisão da Unidade Democrática, opositora ao regime chavista e madurista, ganhou 2/3 dos assentos nas eleições parlamentares daquele ano. A posse dos Deputados foi contestada perante órgãos judiciais, o que gerou os primeiros embates entre Parlamento e Justiça. A oposição acusou o Executivo junto com o Judiciário de praticar um “golpe judicial” ao impedir a posse de 22 deputados eleitos (DEUTSCHE WELLE, 2017).

Em maio de 2017, Maduro anuncia que assinou um decreto para convocar uma Assembleia Nacional Constituinte para mudar a Constituição de 1999, legislação de reforma e redefinir seus poderes executivos, afastando com isso o Poder Legislativo ordinário de maioria opositora. Em julho de 2017, as eleições para a Assembleia Constituinte tomam lugar, apesar de críticas ao modelo e à forma como foram realizadas (DEUTSCHE WELLE, 2017)

A dimensão econômica também demonstra sinais de deterioração reconhecidos inclusive pelo Executivo. No início de 2016, Maduro declara estado de “emergência econômica”. Em 14 de janeiro de 2016 é assinado o Decreto Presidencial 2.184 que declara que há uma “falta de ingresso do setor petrolífero”, além de culpar de forma vaga ao afirmar que “setores nacionais e internacionais estão fazendo o que podem para derrubar a economia da Venezuela” (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2016).

O Decreto permite, entre outras medidas, estabelecer quais produtos devem ser fabricados no país (p.ex. farinha utilizada apenas para

pão), dispensar licitações em casos emergenciais, além de controle dos gastos governamentais.

Paralelo a isso, o país apresenta uma das maiores inflações de todo o mundo. Em 2016, o FMI calculou uma inflação de 254,4%, 652,7% em 2017 e com projeções de se chegar a 2.350% o índice inflacionário na Venezuela no ao de 2018 (IMF, 2017).

A dimensão social é a consequência das outras duas dimensões. Em primeiro lugar, há uma preocupação com os Direitos Humanos na Venezuela, o que a coloca como um “Estado de emergência” desde janeiro de 2016 para a Anistia Internacional (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018). A situação de Direitos Humanos na Venezuela deve ser vista de forma global, ou seja, abarcando direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Com relação aos direitos civis e políticos, há uma série de violações a esses direitos. A medida que a situação política e econômica se agrava, há um descontentamento por parte da população. Entre Abril e Julho de 2017 houve uma série de manifestações populares contra a situação na Venezuela. Segundo a ONG Venezuelana Foro Penal, 5.341 pessoas foram presas por causa dos protestos, sendo que 726 civis foram presos por crimes contra militares e julgados pela Justiça Militar do país (FORO PENAL, 2018).

Do lado dos direitos sociais e econômicos, há no país uma escassez de alimentos, o que gerou na população Venezuelana uma “desnutrição severa”. A Unicef revelou em relatório publicado que 3,4% das crianças venezuelanas sofriam de desnutrição em 2013, o último ano refletido nas estatísticas que o Governo do presidente Nicolás Maduro ofereceu ao organismo internacional. Esse número cresceu segundo dados da FAO divulgados em 2017 (UNICEF, 2014). Além disso, estima-se que hoje uma cesta básica na Venezuela seja o equivalente a 60 vezes o salário mínimo (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018).

Por todas essas dimensões, pode-se perceber que há uma crise generalizada na Venezuela. Crise essa chamada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da OEA, de “Humanitária” (CIDH, 2017). Essa crise humanitária também é demonstrada pela saída de Venezuelanos do país. Para a ONG Venezuelana Consultores21, 4.091.717 deixaram a Venezuela e foram para outros países (CAMPOREZ, 2018). Os principais destinos são Colômbia, Chile, Peru, Estados Unidos e o Brasil. É justamente o que a próxima seção discute: o perfil do venezuelano no Brasil.

A possível mudança do perfil do imigrante venezuelano no Brasil

Conforme mencionado, uma das consequências da crise tridimensional venezuelana é o êxodo de sua população. Historicamente, a Venezuela é um país receptor de imigrantes e poucos venezuelanos migravam para outros países. Com relação ao Brasil, segundo Silva (2018, p. 641):

Venezuela e Brasil possuem 2.199 km de fronteira, a maior parte em áreas de floresta ou de reservas, sejam elas biológicas ou indígenas. A maior parte dessa região limdeira possui uma baixíssima densidade demográfica e quase nenhuma de contato entre os dois países.

Por esses motivos, a presença venezuelana em Roraima era baixa. O contrário ocorria. Brasileiros iam à Venezuela em busca de melhores oportunidades, sobretudo para trabalhar em regiões de garimpo (RODRIGUES, 2017). A partir de 2016, essa dinâmica na região fronteiriça muda e, apesar de baixa densidade populacional, diversos venezuelanos passam a vir para o Brasil. Em um primeiro momento para realizar compras de itens de primeira necessidade e depois para permanecer no Brasil ou utilizando o país como ponto de passagem para outros países sul-americanos (CRIES, 2018).

Realizada entre julho e agosto de 2017, o *Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana no Brasil*¹⁶⁰ é o estudo mais completo e aprofundado realizado até o presente momento e cujo objetivo era conhecer quem são os imigrantes venezuelanos no Brasil. Segundo essa pesquisa, a imigração venezuelana para o país é:

[...] majoritariamente jovem, (72% do total entre 20 e 39 anos), masculina e de solteiros (53,8% dos entrevistados). Com relação à chegada ao Brasil, 66,9% chegaram em 2017, sendo que apenas 6,5% chegaram antes de 2016, o que permite dizer que é um fluxo recente e sem precedentes (SIMÕES, 2017, p. 14).

Com relação à escolaridade, 28,4% possuem ensino superior completo e 15,6% incompleto, o que caracteriza essa migração como sendo altamente qualificada.

Quanto à origem na Venezuela, embora percentual significativo (26,3% do total) de imigrantes tenham vindo do estado Bolívar (estado fronteiriço), 15,4% vieram de Caracas, 16,3% de Monagas e 13,1% de

¹⁶⁰ Os dados apresentados nessa seção (salvo exposto em contrário são todos retirados desse estudo).

Anzoátegui, todas regiões que não são tão próximas à Roraima e à fronteira com o Brasil. Percebe-se com os números apresentados anteriormente que há uma grande distribuição geográfica e que abarca quase todas as regiões venezuelanas.

Por esse motivo, 71,2% do total dos imigrantes vieram de ônibus e 25,6% de carro. O tempo de travessia de sua cidade de origem até a fronteira é de 1 a 2 dias de viagem (56,9% do total dos entrevistados), embora alguns (23,6% tenham chegado em menos tempo¹⁶¹).

Com relação à moradia, a pesquisa apontou que 71,2% do total moram em residências alugadas, o que indica algum poder aquisitivo. Além disso, 60,1% do total estão empregados ou trabalhando por conta própria.

No entanto, existem indícios de exploração no mercado de trabalho, pois 50,4% do total alega receber menos de um salário mínimo e 52,1% dos entrevistados afirmou que trabalha mais de 40 horas semanais. Além disso, diversos respondentes alegaram ter sofrido discriminação no mercado de trabalho, sendo que desses, 62,9% alegaram ter sido motivado pela nacionalidade.

Cabe ressaltar que após a realização dessa pesquisa, o número de solicitações de refúgio¹⁶² apenas nos dois primeiros meses de 2018 equivalia a todos os pedidos realizados em 2017 (CAMPOREZ, 2018).

Além disso, percebe-se que há uma mudança das condições de migração para o Brasil, conforme demonstram relatos e notícias de venezuelanos vindo a pé de Pacaraima, fenômeno antes restrito aos indígenas Warao. As condições de moradia na cidade de Boa Vista também se alteraram. Há uma presença significativa de venezuelanos moradores de rua, especialmente em alguns pontos, como a Praça Simón Bolívar (CHAVES, 2018).

A fim de contornar essa situação, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em conjunto com autoridades locais e ONG's, aumentaram de um abrigo para quatro que atualmente recebem imigrantes venezuelanos na capital do estado de Roraima.

Essa mudança no deslocamento após a chegada ao Brasil (antes por carros que faziam lotação ou ônibus e agora a pé) e as condições de permanência na capital Boa Vista permitem sugerir que há uma mudança no perfil dos imigrantes que chegam ao país. Essa mudança pode ser tanto de características sociodeográficas (como escolaridade, região de origem, classe social, etc) como de deterioração das condições econômicas e sociais da Venezuela.

¹⁶¹ Percentual bem próximo daqueles que disseram ter o Estado Bolívar como origem.

¹⁶² Um indicativo significativo, tendo em vista que 82% do total são solicitantes de refúgio, segundo a pesquisa.

Considerações Finais

A crise tridimensional venezuelana intensificada a partir de 2015 levou a uma saída de grandes proporções de venezuelanos e imigrantes que viviam na Venezuela. Um dos países que recebeu essa migração foi o Brasil, especialmente por meio de sua fronteira no extremo norte, em Roraima.

A chegada desses venezuelanos a partir de 2016 foi caracterizada por um constante aumento e que chega nos três primeiros meses de 2018 com números iguais aos dos anos anteriores somados.

As características sociodemográficas desses imigrantes indicavam um perfil jovem, com idade para trabalhar, do sexo masculino, solteiro e de boa escolaridade. Além disso, as condições em que viviam em Boa Vista mostrava que não se encontravam miseráveis a grande maioria desses imigrantes.

A partir de finais de 2017 e em 2018, com a chegada de um número maior de imigrantes, as condições migratórias dessas pessoas indicam uma mudança do perfil dos venezuelanos no Brasil. Essa mudança pode ser explicada por uma deteriorização das condições sócio-econômicas da Venezuela ou por uma mudança de perfil sociodemográfico.

Seja qual for a explicação, o imigrante venezuelano em Roraima encontra-se mais vulnerável e muito mais visível. Hoje existem muitos habitando as ruas e o trajeto entre Pacaraima e Boa Vista realizado anteriormente em ônibus ou carro, hoje é feito a pé.

Essa mudança do perfil sociodemográfico dos imigrantes fez com que, ao lado da grande quantidade de venezuelanos nas ruas de Boa Vista e outras cidades do interior de Roraima, se aumentassem os ataques contra esses indivíduos.

Referências

- AMNESTY INTERNATIONAL. **Amnesty International Report 2017/2018**: the State of the worlds human rights. Londres: Peter Benenson House, 2018.
- CAMPOREZ, P. Em apenas 45 dias, 18 mil venezuelanos pedem para ficar no Brasil. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, RJ. de 16.02.2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/em-apenas-45-dias-18-mil-venezuelanos-pedem-para-ficar-no-brasil-22403029>>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- CHAVES, A. Cerca de 200 venezuelanos que viviam em praça de Boa Vista são realocados em novo abrigo. **G1**, Boa Vista, Roraima de 21.03.2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/cerca-de-200-venezuelanos-que-viviam-em-praca-de-boa-vista-sao-realocados-em-novo-abrigo.ghml>>. Acesso em: 23 mar. 2018.
- CIDH – COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela**: informe de país. Washington, DC, 2017. Disponível em:

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2018.
- CRIS – CORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES. **Policy memo:** respuestas regionales a la crisis en Venezuela: resguardando los derechos humanos de refugiados y migrantes. Buenos Aires, Argentina, 2018.
- DEUTSCHE WELLE. **Venezuela:** cronologia da instabilidade. 2017. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/venezuela-cronologia-da-instabilidade/g-19308889>>. Acesso em: 18 mar. 2018.
- FORO PENAL. **Reporte sobre la Represión en Venezuela en 2017.** Caracas: Foro Penal, 2018.
- IMF. **Country data:** Venezuela. 2017. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/Countries/VEN>>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- LANDER, E. **Venezuela:** crisis terminal del modelo pretolero rentista? Caracas: Tiempo de Crisis, 2014.
- MAYA, M. L. Venezuela: the political crisis of post-chavismo. **Social Justice**, v. 40, n. 4 p. 68-87, 2014.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela.** Caracas: Venezuela, 2016. (Decreto).
- RODRIGUES, F. **Garimpagem e mineração no Norte do Brasil.** Manaus, AM: Edua, 2017.
- SILVA, J. C. J. Uma política migratória reativa e inadequada: a migração venezuelana para o Brasil e a resolução n. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul.** Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- SIMÕES, G. F. (Org.). Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Curitiba, PR: CRV, 2017.
- UNICEF. **Country report:** Venezuela. 2014. Disponível em: <<https://www.unicef.org/infobycountry/venezuela.html>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

**A (NECESSÁRIA) PROTEÇÃO DOS
DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES
VENEZUELANOS PELA JURISDIÇÃO BRASILEIRA**

Thiago Oliveira Moreira

A Venezuela vivencia uma crise humanitária que tem gerado consequências nefastas para grande parte de sua população. Uma delas, sem dúvida, é o deslocamento forçado para outros países, como é o caso do Brasil. A diáspora venezuelana, que se iniciou em 2015, mas que chegou a números alarmantes em 2017, exige providências por parte do Estado brasileiro, notadamente para garantir os direitos humanos dos imigrantes vulneráveis.

Nesse contexto, o Judiciário é chamado a tutelar tais direitos, diante da ação/omissão dos entes políticos brasileiros. Dessa forma, eis que surge a seguinte problemática: como os órgãos jurisdicionais sediados em Roraima estão julgando casos em que a concretização dos direitos humanos dos imigrantes vulneráveis venezuelanos é colocada em discussão?

Mas antes de responder a problemática levantada, alguns aspectos sobre a migração venezuelana para o Brasil serão destacados, como a situação política, econômica e social da Venezuela, a realidade vivenciada pelos imigrantes venezuelanos em Roraima, bem como o perfil do citado grupo. Logo em seguida, serão trazidos os principais pontos política migratória brasileira para enfrentar o fenômeno em tela, notadamente do que tange a opção pela concessão do visto humanitário, bem como a (equivocada) negativa de reconhecer a condição de refugiado.

Espera-se que a análise de alguns julgados proferidos por juízos e tribunais localizados em Roraima sejam suficientes para demonstrar o quanto os magistrados brasileiros, notadamente os que atuam em áreas de fronteira, devem encontrar-se preparados para concretizar os direitos humanos dos imigrantes vulneráveis.

Breves aspectos da migração venezuelana para o Brasil

A Venezuela, lamentavelmente, apresenta um quadro atual de crise humanitária que deriva de sérios problemas políticos, econômicos e sociais. Desde dezembro de 2015, após a derrota do Governo Maduro nas

eleições parlamentares, os problemas intensificam-se, gerando consequências que atingem grande parte da população, como a escassez de alimentos e medicamentos, bem como hiperinflação. Diante desse contexto, em janeiro de 2016, o Presidente Maduro decretou um estado de “emergência econômica”. Sendo que tal medida foi repetida em janeiro de 2017 (SIMÕES, 2015, p. 45-48).

Muito embora tais decretos estabeleçam algumas medidas para mitigar os efeitos da crise econômica, por outro lado, outorgam também amplas faculdades ao Executivo em âmbitos que excedem as justificativas da declaração de estado de exceção. Portanto, resta claro que somente a declaração de estado de exceção e/ou emergência não é uma resposta adequada, pois a situação tem-se mantido e, inclusive, agravado (CIDH, 2017, p. 223).

Sem embargo, ao que parece, resta inegável que a Venezuela vive um momento de grave e generalizada violação dos Direitos Humanos, notadamente dos direitos sociais, econômicos e culturais. Esse quadro, aliado a perseguição política contra opositores, tem sido propulsor do deslocamento forçado de pessoas. Com efeito, claramente, a diáspora venezuelana é constituída por deslocamentos involuntários, pois decorrem da impossibilidade das pessoas continuarem vivendo em seu local de origem (FRINHANI, 2017, p. 564), como a própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconheceu em um informe temático sobre a situação dos direitos humanos na Venezuela (CIDH, 2017, p. 248).

De forma paralela ao acirramento da crise, ainda em 2015, o fluxo de imigrantes venezuelanos para outros países alcançou números relevantes. Países como Colômbia, Trinidad e Tobago e diversos outros países do continente americano, notadamente o Brasil, perceberam a elevação drástica do registro de venezuelanos em seus territórios (SIMÕES, 2017, p. 45).

A migração venezuelana para o Brasil nunca encontrou números tão elevados. Conforme aponta SILVA (2018, p. 642), “segundo informações da Polícia Federal, só em 2016 o saldo de ingressos era de aproximadamente 10 mil pessoas a mais do que o de venezuelanos que deixaram o Brasil pela fronteira em Roraima”.

O Estado de Roraima, em razão de sua condição fronteiriça com a Venezuela, é o que vem recebendo o maior número de migrantes venezuelanos. Sem dúvida, esse fato é cada vez mais visível nas ruas de cidades como Boa Vista e Pacaraima. Essa situação se reflete no número de venezuelanos que solicitam refúgio. Em 2015, foram 280 solicitações, enquanto que em junho de 2017 já alcançaram a marca de 6.438 pedidos de refúgio (SIMÕES, 2017, p. 45), sendo que as autoridades de Roraima

informam que mais de 30.000 pessoas já cruzaram a fronteira (MAHLKE; YAMAMOTO, 2017, p. 50).

Ocorre que não há uma homogeneidade nos migrantes venezuelanos. Pelo contrário, o que se pode encontrar, atualmente, é a existência de um fluxo misto de migrantes. Porém, o perfil desse fenômeno já vem sendo identificado. Em suma, a migração venezuelana para o Brasil é majoritariamente jovem, masculina, em idade laboral, constituída por pessoas solteiras, que acessam o território brasileira pela via terrestre, fazendo a travessia da fronteira pela rodovia que liga as cidades de Santa Elena de Uairén (Venezuela) e Pacaraima (Brasil). Além disso, apresentam pouco conhecimento do Português, sendo que muitos sequer estudam o idioma, bem como já sofreram algum tipo de ato xenofóbico. O principal motivo do deslocamento é a crise econômica e política, o que enseja a solicitação de refúgio, que além de ser gratuito, permite uma permanência regular e acesso à documentação, notadamente a carteira de trabalho (SIMÕES, 2017, p. 50-52).

Descritos, ainda que de forma breve, os pontos centrais da imigração venezuelana para o Brasil, notadamente para o estado de Roraima, resta identificar a política migratória brasileira no que concerne ao fenômeno da diáspora venezuelana.

A política migratória brasileira e a diáspora venezuelana

A regulação do fenômeno migratório, diante da complexidade das relações jurídicas existentes na atualidade, encontra-se dividida entre o Direito Estatal, o Internacional, o da Integração e o Transnacional. Muito embora essa “Governança” da gestão migratória esteja compartilhada e que a área de atuação de cada um dos citados ramos não esteja bem definida, o Estado ainda é o principal responsável pela gestão migratória e pelo estabelecimento de políticas inerentes ao tema.

A maioria dos Estados, ainda com o discurso soberanista, eleva os seus interesses ao primeiro plano quando da elaboração da política migratória, o que os fazem afastar-se, infelizmente, de uma visão humanizada do processo migratório, que seja pautada no acolhimento e na hospitalidade. Em geral, conforme aponta Bógus e Silva (2017, p. 28), os Estados, basicamente, definem quem pode entrar e permanecer em seus territórios, estabelecendo restrições ou liberalidades, de acordo com os seus interesses.

No que tange ao Brasil, pode-se afirmar que a sua política migratória sofreu alterações ao longo da história. Em síntese, o outrora denominado Direito dos Estrangeiros oscilou por três vertentes, que influenciaram a normatividade vigente em cada época: a) a visão tradicional do estrangeiro como elemento estranho à sociedade brasileira

e criador de problemas diplomáticos b) a visão tradicional do estrangeiro como imigrante, apto a ser integrado por meio de normas de imigração e naturalização; e, por fim, c) a visão contemporânea, quando o regime jurídico do tratamento ao migrante deve ser visto com base na lógica da gramática dos direitos, fundada na Constituição de 1988 e nas normas emanadas do Direito Internacional dos Direitos Humanos (CARVALHO RAMOS, 2018, p. 910).

Com efeito, apesar das discussões, aprovação e promulgação da Lei de Migração (Lei 13.445/2017), a situação dos migrantes venezuelanos que se encontram em território brasileiro, principalmente em Roraima, vem sendo, inicialmente, regulada de modo semelhante ao que ocorreu com a diáspora haitiana.

Nesse ponto, com fundamento na Resolução Normativa 27/98, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) encontrou uma situação alternativa para resolver os casos que não se enquadraram nas hipóteses de refúgio. Assim, diante da competência para disciplinar os casos omissos, o CNIg, em função do significativo aumento da entrada de migrantes venezuelanos, estabeleceu a Resolução Normativa 126/2017, com a intenção de oferecer uma forma de regularização e consequente proteção jurídica para parte desses migrantes (SILVA, 2018, p. 639).

Dita Resolução preceitua que poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, como é o caso da Venezuela. A presente solicitação de residência temporária deverá ser feita junto às unidades da Polícia Federal, desde que satisfeitos alguns requisitos, como a juntada de alguns documentos e o pagamento de taxas. Além disso, a Resolução ainda prevê que o migrante deverá declarar a preferência pela regularização de estada, o que implica no pedido implícito de arquivamento de eventual solicitação de refúgio.

Em que pese a tentativa do CNIg, algumas críticas são feitas pela doutrina. As principais são: a) a Resolução Normativa 126/2017 demorou muito tempo para ser editada, uma vez que o fluxo de migrantes venezuelanos se intensifica em 2015 e o referido ato normativo só foi publicado em março de 2017; b) houve pouca divulgação da Resolução, atingindo de maneira tímida o grupo para a qual ela foi criada; c) os custos decorrentes da exigência do pagamento de taxas, o que, em muitos casos, impede a regularização migratória em razão das parcas condições financeiras dos migrantes venezuelanos; e, por fim, d) a exigência de que os beneficiados pelo texto tenham feitos movimentos migratórios por via terrestre, conforme aponta Silva (2018, p. 646). Diante de tais críticas, vê-se que a política brasileira para conferir regularização migratória aos

venezuelanos que se encontram em território nacional encontra-se equivocada, pois o melhor seria reconhecer a condição de refugiados para os migrantes vulneráveis venezuelanos.

Para além da atuação do CNIg, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em 31 de janeiro de 2018, emitiu a Recomendação n. 01, que dispõe sobre os direitos dos venezuelanos no fluxo migratório para o Brasil. O CNDH, após levar em consideração, dentre outras questões, que há um fluxo migratório crescente de venezuelanos ao Brasil, decorrente, principalmente, da crise política e econômica que assola a Venezuela, o que acarreta graves violações aos direitos humanos; que esse fluxo migratório é de natureza mista; que as cidades de Boa Vista e Pacaraima registram um largo número de famílias venezuelanas em situação de rua; que falta coordenação de ações nos três níveis de governo; recomendou, em suma, a instalação urgente de um Gabinete Emergencial de Gestão Migratória, a realização de estudo e implementação de um plano de interiorização, a elaboração de portarias que regulamentem os aspectos da Lei 13.445/2017 (Lei de Migração) e do Decreto n. 9.199/2017, bem como o início a gestão adequada de abrigos para os migrantes vulneráveis venezuelanos.

Em atenção, dentre outros, ao pleito do CNDH, a Presidência da República editou a Medida Provisória (MP) n. 820, em 15 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Como principais pontos, a MP em tela estabelece alguns conceitos (situação de vulnerabilidade, proteção social e crise humanitária); preceitua no parágrafo único do art. 2º que a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, será reconhecida por ato do Presidente da República; fixa o objetivo das medidas de assistência emergencial; e, por fim, institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Muito embora se discorde da concessão de visto humanitário e defenda-se o reconhecimento da condição de refugiado para os migrantes vulneráveis venezuelanos, é preciso reconhecer que algumas medidas estão sendo tomadas para solucionar as questões decorrentes da diáspora em comento. Somando-se as já citadas, vale ressaltar que no mesmo dia da publicação da MP 820, o Presidente da República editou o Decreto n. 9.285/2018, reconhecendo a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela.

Ainda no que pertine ao atendimento da mencionada Recomendação 01, emitida pelo CNDH, foi publicada a Portaria Interministerial n. 09, de 14 de março de 2018, que regulamenta a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

Sem embargo, dita Portaria representa um avanço em certos pontos, como a diminuição da burocracia com relação aos documentos que embasam a solicitação de autorização de residência, na medida em que, por exemplo, não é preciso apresentar certidão, mas simples declaração de ausência de antecedentes criminais; a desnecessidade de legalização e tradução das certidões de nascimento e casamento; a possibilidade de livre exercício de atividade laboral no Brasil; bem como o prazo inicial de autorização de residência consistir em dois anos.

Espera-se que seja dada a devida publicidade a portaria em tela, pois, conforme apontam Mahlke e Yamamoto (2017, p. 50), embora os cidadãos venezuelanos tenham direito a residir temporariamente no Brasil, a maioria não conhece esta possibilidade ou são dissuadidos pelos custos financeiros. Em seu lugar, solicitam refúgio, pois assim podem obter serviços públicos e receber os documentos necessários para trabalhar.

Não há qualquer dúvida que o ponto principal da Portaria em comento seja a possibilidade, prevista em seu art. 3º, do imigrante poder requerer, no período de noventa dias anteriores à expiração do prazo de dois anos, autorização de residência com prazo de validade indeterminado, desde que não apresente registros criminais no Brasil e comprove meios de subsistência.

Porém, resta criticar a possibilidade de cobrança de taxas, o que dificulta o acesso à regularização migratória de pessoas em situação de miserabilidade, o que é a realidade da grande maioria dos migrantes vulneráveis venezuelanos.

Feitas tais considerações acerca da política migratória brasileira para tratar das questões que envolvem a migração massiva de migrantes venezuelanos para o Brasil, notadamente para Roraima, passa-se a identificar e analisar, ainda que de forma breve, algumas decisões proferidas por órgãos jurisdicionais sediados do referido entre federativo.

O dever de proteção dos direitos humanos dos migrantes venezuelanos pelo poder judiciário

Não há qualquer dúvida que o Poder Judiciário tem a obrigação constitucional e convencional de tutelar os direitos humanos dos

migrantes, notadamente dos que estão em situação de vulnerabilidade. Sem embargo, vale ressaltar que tal obrigação também se estende aos órgãos essenciais à Justiça, como é o caso do Ministério Público e a Defensoria Pública (MORAES, 2014, p. 176), notadamente em razão da hipossuficiência jurídica dos migrantes vulneráveis (LIMA DE SÁ, 2011, p. 87).

Nesse contexto, resta abordar como os órgãos jurisdicionais situados em Roraima desempenham a referida competência. Para tanto, serão analisadas algumas decisões da Seção Judiciária da Justiça Federal de Roraima (JFRR) e do próprio Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR). Sem embargo, em que pese à existência de outras decisões que tutelam os direitos humanos dos migrantes venezuelanos, opta-se pela delimitação da análise, conforme dito anteriormente, de manifestações de tribunais sediados em Roraima, em virtude das particularidades inerentes a migração transfronteiriça atualmente existente.

Silva (2018, p. 647) informa que o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União, com a intenção de solicitar a isenção da cobrança de taxas para os solicitantes de residência temporária (a qual encontra fundamento na citada Res. 126), intentaram uma ação judicial, a qual à JFRR deferiu liminarmente o pleito.

Mesmo a decisão sendo digna de elogios, algumas questões essenciais são apontadas pelo referido autor. Inicialmente, destaca que a decisão possui caráter liminar, podendo ser cassada a qualquer momento. Segundo, a decisão revela que há falhas na política migratória brasileira, notadamente no que concerne ao reconhecimento de que os migrantes venezuelanos, em virtude de sua grande vulnerabilidade, em regra, não dispõem de recursos financeiros para arcar com o pagamento das taxas exigidas para regularização migratória (SILVA, 2018, p. 647).

A decisão acima mencionada foi fundamental para a possibilidade de regularização migratória dos venezuelanos, porém, avançando um pouco mais no que tange à proteção dos direitos humanos dos migrantes vulneráveis venezuelanos, a 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Roraima, em 09/12/2016, concedeu liminar em Habeas Corpus (6447-87.2016.4.01.4200), cujo paciente foi uma “Coletividade de Venezuelanos”, evitando, assim, a deportação em massa de 450 migrantes.

Na presente ação, a DPU, mais uma vez atuando em defesa da proteção dos direitos dos migrantes, alegou que a tentativa de deportação em massa promovida pela Superintendência da Polícia Federal em Roraima viola à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o devido processo legal.

Adotando os argumentos da DPU, a Juíza Federal Luzia Farias da Silva Mendonça posicionou-se no sentido de que a decisão administrativa impositiva de deportação deve, necessariamente, observar o contraditório e o devido processo legal. Portanto, fora concedida a ordem para assegurar à coletividade de venezuelanos detidos na sede da Polícia Federal o direito de permanecer no país até decisão final em processo administrativo em que seja assegurado o devido processo legal.

Ao contrário dos elogios que são devidos à decisão em comento, resta fazer uma crítica negativa a tentativa da Superintendência da Polícia Federal em Roraima de promover uma deportação em massa, o que impediria aos migrantes vulneráveis venezuelanos de protocolarem o pedido de refúgio ou qualquer outra tentativa de regularização migratória.

Seguindo a tendência das decisões já comentadas, a 1ª Vara da Infância e Juventude da Comarca de Boa Vista – RR concedeu liminar na Medida Protetiva 0800206-42.2017.8.23.0010, obrigando o Município de Boa Vista a fornecer moradia e alimentação às crianças migrantes venezuelanas que estejam em situação de risco.

Ocorre que dito Município interpôs recurso de Agravo de Instrumento, com a intenção de escusar-se de cumprir a determinação judicial. Com efeito, superada algumas questões inerentes à competência da Vara da Infância e Juventude, a 2ª Turma Cível do TJRR, à unanimidade, negou provimento ao recurso e manteve a decisão judicial do juízo de primeira instância (TJRR – AgInst 0000.17.000167-1, Rel. Des. Mozarildo Cavalcanti, 2ª Turma Cível, julg.: 19/10/2017, DJE 31/10/2017, p. 7).

Sem embargo, alguns pontos da presente decisão merecem ser destacados. Inicialmente, o Des. Mozarildo Cavalcanti, relator do caso, reconheceu que em atenção ao princípio do Superior Interesse da Criança, há total exigência da realização de medidas de proteção integral. Dessa forma, reconheceu a obrigação assistencial em relação às crianças migrantes, em especial aquelas em situação de rua ou em extrema vulnerabilidade. Em segundo, e talvez esse seja um fundamento dos mais relevantes para aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Jurisdição brasileira, notadamente no que concerne à tutela de migrantes vulneráveis, o voto do relator não só mencionou a Opinião Consultiva 21 (OC-21), emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), como também, de modo inédito no Brasil, reconheceu o caráter vinculante das opiniões consultivas.

Para compreender melhor os argumentos acima mencionados, torna-se necessário esclarecer, ainda que em breves palavras, que aos idos de 2014, a Corte IDH, no exercício de sua competência consultiva, buscou esclarecer as obrigações estatais referentes à tutela dos direitos de

crianças migrantes. Dessa forma, na OC-21, o tribunal interamericano reconheceu a necessidade de que os direitos humanos infantis sejam garantidos sob a perspectiva de seu desenvolvimento e proteção integral, os quais devem se sobrepor à análise de sua condição migratória (CORTEZ; MOREIRA, 2017, p. 447).

Assim, corroborando o entendimento da Corte IDH, o TJRR, no julgamento do Agravo de Instrumento já referido, reconheceu a responsabilidade do Município de Boa Vista com relação a tomada de medidas de proteção às crianças imigrantes em situação de vulnerabilidade, independentemente da regularidade migratória.

As decisões comentadas, apesar do largo acerto em concretizar os direitos humanos dos migrantes vulneráveis, são ainda em pequeno número e estão longe de remediar as deficiências da política migratória brasileira. Com efeito, a mídia mostra cotidianamente fatos que envolvem violações à dignidade humana dos migrantes venezuelanos. Portanto, é absolutamente necessário que órgãos como o Ministério Público (Federal e Estadual), bem como a Defensoria Pública (da União e Estadual), tomem as medidas necessárias para garantir que os direitos humanos dos migrantes vulneráveis sejam atendidos.

Conclusão

“Fatos notórios não precisam ser provados”. Ao que parece, esse brocardo é bem cabível no caso de reconhecimento da situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos que vem ocorrendo na Venezuela. Com efeito, a CIDH, o CNIg, o CNDH e a Presidência da República reconheceram a crise humanitária venezuelana e a necessidade de promover políticas públicas de acolhimento.

Em que pese ser possível constatar avanços no que concerne a disciplina normativa que permite a regularização migratória dos migrantes vulneráveis venezuelanos, ainda é preciso caminhar muito mais, seja no âmbito de políticas públicas ou mesmo do engajamento de toda a sociedade.

As decisões examinadas comprovam que a atuação do Judiciário é fundamental para concretizar os direitos humanos dos migrantes vulneráveis. Com efeito, a isenção do pagamento de taxas, a vedação da prática de deportação coletiva e, por fim, a responsabilidade do ente municipal para com as crianças migrantes vulneráveis, servem de bons exemplos de como devem atuar os magistrados. Porém, espera-se que, em último caso, o Judiciário, partindo da premissa de que há uma grave e generalizada violação aos direitos humanos na Venezuela, exerça o seu papel e reconheça a condição de refugiado dos migrantes vulneráveis venezuelanos que se encontram em território brasileiro, notadamente em

Roraima. Esse reconhecimento é fundamental para a ampliação dos direitos de tais pessoas, bem como para contribuir de modo mais adequado para mitigar os efeitos nefastos da crise humanitária venezuelana.

Mas na hipótese da condição de refugiado não ser reconhecida pela Justiça, que, no mínimo, sejam concretizados os direitos humanos dos migrantes, independentemente da situação migratória.

Referências

- BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- BÓGUS, L. M. M.; SILVA, J. C. J. Fluxos migratórios contemporâneos: condicionantes políticos e perspectivas históricas. In: CIERCO, T. et al. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.
- CARVALHO RAMOS, A. **Curso de direitos humanos**. São Paulo, SP: Saraiva, 2018.
- CORTEZ, L. M. S.; MOREIRA, T. O. A tutela dos direitos humanos dos migrantes pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Cadernos de Derecho Actual**, n. 8, p. 439-452, 2017.
- OEA – COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos em Venezuela. Washington, DC, 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>>.
- FRINHANI, F. M. D. Migrações forçadas e vulnerabilidades. In.: PINTO, E. V. C. et al. (Coord.). **Refugiados, imigrantes e igualdade dos povos**. São Paulo, SP: Quartier Latin, 2017.
- MAHLKE, H.; YAMAMOTO, L. El desplazamiento venezolano: un desafío para Brasil. **Revista Migraciones Forzadas**, n. 56, p. 50, 2017. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe.html>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- MORAES, T. G. A. O papel do judiciário na proteção aos refugiados. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 32, p. 164-181, 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/70461/40004>>. 20/02/2018>.
- PINTO, E. V. C. et al. (Coords.). **Refugiados, imigrantes e igualdade dos povos**. São Paulo, SP: Quartier Latin, 2017.
- SILVA, J. C. J. Uma política migratória reativa e inadequada: a migração venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIG). In.: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- SIMÕES, G. F. Venezuelanos em Roraima: características e perfis da migração venezuelana para o Brasil. In: CIERCO, T. et al. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

**CRISE NA FRONTEIRA VENEZUELA - RORAIMA:
DESAFIOS PARA O SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA**

Jordan Tomazelli Lemos
Margareth Vetis Zaganelli

O presente artigo busca reflexões acerca da crise migratória envolvendo venezuelanos que buscam melhores condições de vida em Roraima, estado brasileiro que faz fronteira com o país Bolivariano. Por meio de metodologia de natureza exploratória, utilizando pesquisa bibliográfica em artigos e em periódicos jornalistas, aborda inicialmente o que impulsionou a vinda dos imigrantes ao Brasil, explicitando os fatores sociopolíticos que afetam na atualidade a economia da Venezuela. A seguir, descreve a problemática causada em Roraima, em especial, o caos no sistema de saúde pública, com a crescente demanda nos hospitais e nos postos de saúde daquele ente federativo. O trabalho, por fim, busca apontar programas governamentais que poderiam minimizar a crise humanitária que assola o estado brasileiro, políticas públicas que, se planejadas com o auxílio do governo federal, são capazes de suprir o déficit estrutural hoje presente no Estado de Roraima.

Movimento migratório em tempos de crise não é novidade na história da humanidade, a própria expansão de fronteiras e busca por novos territórios é consequência de conflitos internos de determinada comunidade. Certo é que tal fenômeno já ganhou status de direito fundamental, estando previsto no art. 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNICEF) que todo ser humano tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio.

Seja visando à busca por alimentos, seja influenciado por perseguições políticas ou sociais, o deslocamento de pessoas entre nações faz necessária a reflexão de ao menos duas problemáticas: os fatores que levaram os nacionais a saírem de seus países e as consequências para os países que recebem - de maneira legal ou não - tal grupo de imigrantes.

Segundo a Organização Internacional para Migrações, em 2013 mais de 230 milhões de pessoas viviam em países distintos de sua nação original (IOM, 2013), refletindo a proporção global que conflitos internos provocam em grandes massas.

No que diz respeito à história recente do Brasil, as discussões acerca do impacto interno que grandes grupos de refugiados oferecem

começaram com maior concretude em 2010, quando milhares de haitianos buscando a fuga da guerra civil que assolava seu país de origem se deslocaram para território brasileiro, oferecendo desafios até então não enfrentados pelo governo, sociedade civil e organizações internacionais interessadas (CAMPOS; SILVA, 2015, p. 50-51).

Já a entrada de venezuelanos no Brasil começou a ser registrada em grande volume a partir de 2014, constando dados da Polícia Federal que, enquanto no ano de 2014 só haviam 268 solicitações de visto/refúgio, em 2015, 2016 e 2017 já haviam sido requisitados respectivamente 1.073, 3.155 e 5.787 pedidos de ingresso formal no Brasil (MUNDORAMA, 2017).

Tal interesse se resume a um único objetivo e questionamento que o presente estudo, valendo-se de pesquisa bibliográfica em artigos e em periódicos jornalistas, buscará responder: como promover a inclusão social e a qualidade de vida dos refugiados?

Crise na Venezuela

Desde 2013 a Venezuela, país que já possuiu um dos maiores ativos financeiros da América Latina em razão das abundantes reservas petrolíferas, vem passando por uma crise econômica que eleva gradualmente os índices de inflação, fazendo com que o preço de alimentos e medicamentos fique inacessível a boa parte da população, que precisa trabalhar ainda mais para a simples subsistência, ainda que o número de vagas de emprego também esteja em gradativa diminuição¹⁶³

A situação econômica na Venezuela tem se agravado com a instabilidade política enfrentada pelo país latino, já que, conforme exposição de Gustavo Simões em entrevista concedida ao G1 (2018), a corrida eleitoral na nação governada por Nicolás Maduro, que busca a reeleição, só tem gerado mais conflitos internos, já que chapas de oposição (muitas das quais são apoiadas pelos imigrantes venezuelanos que já não suportam as condições existentes em seu país de origem) tem sido vedadas na participação do pleito eleitoral.

Tal instabilidade política e econômica fez com que o preço do barril de petróleo despencasse no país, retirando a rentabilidade da maior fonte de riqueza da Venezuela¹⁶⁴, situação que, em sua análise final, gera falta de alimentos em supermercados, ausência de prestação de serviços essenciais à qualidade de vida dos nacionais venezuelanos e insegurança quanto ao futuro, já que não há expectativa de melhora financeira.

¹⁶³ Guia do Estudante (2017).

¹⁶⁴ Responsável por cerca de 95% das receitas de exportação do país (GUIA DO ESTUDANTE, 2017).

Realidade em Roraima

Conforme censo do IBGE, em 2015 Roraima contava com 505.665 habitantes. Porém, segundo informação prestada pela prefeitura de Boa Vista, a capital Roraimense conta até janeiro de 2018 com 40 mil imigrantes venezuelanos (G1, 2018), representando mais de 10% da população da capital, que em 2015 contava com 320.714 habitantes (IBGE, 2015).

Dos venezuelanos atualmente residindo em Boa Vista, cerca de 500 estão no abrigo Tancredo Neves, local em que, segundo informações prestadas pelo Corpo de Bombeiros Militar ao jornal Folha de São Paulo (2018), há constante uso de drogas, além do acúmulo de água e sujeira no chão.

Também fora informado pelo prefeito do município de Pacaraima (EBC, 2017), cidade que faz fronteira com a Venezuela, que os serviços públicos que antes se destinavam aos 12 mil residentes nacionais hoje estão sobrecarregados, atendendo cinco vezes mais do que o habitual, em razão da chegada dos imigrantes venezuelanos.

Em razão da crise migratória, o então presidente do Brasil, Michel Temer, assinou no dia 15 de fevereiro de 2018 dois Decretos e uma Medida Provisória que declaram o estado de “emergência social” em Roraima (BRASIL, 2018, p. 2-3). Conforme disposto em atos normativos, há previsão da criação de um comitê de assistência emergencial, que será responsável pelo gerenciamento dos recursos a serem enviados pelos governos federal, estadual e municipal e destinados à solução da crise humanitária.

Saúde pública em Roraima

Conforme estudos do Human Rights Watch (2017), as doenças que mais levaram os imigrantes venezuelanos a procurar, até então, o Sistema Único de Saúde (SUS) em Roraima foram a AIDS, tuberculose, malária e dengue.

No período de 2003 a 2013, constam informações no Ministério da Saúde (RORAIMA, 2013) que foram registrados mais de 180 mil casos de malária em Roraima, doença esta que possui maior prevalência em regiões tropicais e equatoriais (LIMA; GUIMARÃES, 2007), como é o caso do estado em análise.

Já a tuberculose, cuja medida mais eficaz de prevenção se dá através da vacinação, está associada diretamente às condições socioeconômicas de determinada região, haja vista que tem maior propagação em locais em que o saneamento básico carece de investimentos (RODRIGUES, 2015, p. 50), já que o risco de disseminação pela ausência de monitoramento do doente é elevado.

Retrato de tal realidade é a informação do Ministério da Saúde que em 2013 foram registrados 173 casos confirmados de tuberculose em Roraima (RODRIGUES, 2015).

No que se refere à dengue, os índices de propagação se mostram maiores em regiões urbanas de clima tropical ou subtropical em que também há escassez de salubridade ambiental - *e.g.*: acúmulo de lixo – (RODRIGUES, 2015, p. 59).

Por fim, a AIDS, doença causada pela infecção do vírus HIV e que ataca o sistema imunológico do indivíduo, comumente transmitida durante relações sexuais, tem se manifestado em maior número nos países em que o grau de instrução da população se mostra relativamente baixo, haja vista que a falta de conhecimento acerca de métodos de prevenção da doença não são divulgados ou são ignorados pelos potenciais enfermos.

Conforme estudos de Bastos e Barcelos (1995), a proliferação do vírus da AIDS está diretamente relacionada, ou é mais bem compreendida a partir de grandes migrações entre fronteiras, haja vista que o aumento de relações interpessoais entre os que não possuem o devido grau de consciência acerca de doenças sexualmente transmissíveis é propício para a contaminação com o vírus HIV.

Acerca da região fronteira em estudo, assim se manifestaram Rodrigues Júnior e Castilho (2010, p. 546):

O estudo de incidência de AIDS na faixa de fronteira revelou a predominância da transmissão sexual, principalmente na categoria heterossexual, incluindo mulheres, jovens e pessoas com pouca, ou nenhuma escolaridade, na rede de causalidade da doença. Os resultados deste estudo descreveram a incidência da AIDS em mulheres, na faixa etária de 14-43 anos e na categoria de transmissão heterossexual, e a incidência em homens, na mesma faixa etária e na categoria de transmissão de uso de drogas injetáveis. Sabe-se que a prática de sexo não-seguro e/ou do comércio sexual não-negociável, principalmente nas regiões caracterizadas pela iniquidade social e por violências, expõe mulheres jovens com pouca escolaridade, ou nenhuma, à epidemia de AIDS.

Até o ano de 2017 o Estado de Roraima contava com cerca de 1.367 pessoas infectadas pelo vírus HIV (FOLHAWEB, 2017). Em 2012, a taxa de incidência de AIDS no Estado já tinha atingido 27,6/100.000 habitantes (BRASIL, 2012), representando índice que supera a média nacional, fator preocupante e que revela o déficit encontrado no Estado em comento.

O movimento migratório entre Venezuela e Roraima fez surgir nas mídias sociais e em debates políticos a questão das doenças

“numericamente crescentes” que passaram a ser registradas nos hospitais públicos do estado.

A crise sanitária que se instalou em Roraima teve sua responsabilidade transferida para os próprios venezuelanos, tendo o referido discurso apontado os imigrantes latinos como já portadores de diversas doenças em seu país de origem, não ressaltando que as condições de vida que encontram no Brasil são suficientes para contágio de diversas enfermidades.

Patrícia Barros (2015, p. 100) afirma que a transferência de culpa realizada por entes estatais revela a fragilidade e a discriminação dentro de instituições governamentais. Há uma tentativa em expor o estrangeiro em situação de fragilidade econômica, política e social como o portador original da doença, visando ocultar a verdadeira razão de eventual epidemia, qual seja, os já escassos instrumentos sanitários postos à disposição da própria população brasileira.

Tem-se então que o crescimento da demanda em hospitais públicos fruto de uma crescente contaminação venérea no estado de Roraima é consequência lógica da vinda de grandes massas migratórias da Venezuela. Mas não porque os imigrantes já portavam desde a fronteira com o Brasil as doenças, mas sim porque o aumento da população combinado com a estagnação do já saturado sistema de saúde pública gera um aumento natural das enfermidades enfrentadas pelos residentes no estado.

Acerca da tentativa dos entes governamentais em se eximirem de responsabilidade, assim elucida Tarcia Costa em estudo publicado recentemente (MUNDORAMA, 2017):

[...] o G1 Roraima noticiou em 08 de dezembro de 2016, que o aumento da procura pelos serviços de saúde pelos migrantes teria ocasionado o colapso nos serviços de saúde do estado, atingindo os municípios de Boa Vista e Pacaraima, obrigando governo a decretar situação de emergência por 180 dias. (G1 RORAIMA, 2017). No entanto, dados do relatório do Tribunal de Contas da União n. 021.329/2013-3, apontam que a fragilidade no sistema de saúde local já estava implantada a anos atrás, tendo em vista que o relatório foi produzido no ano de 2013 e já constava informações de deficiência no sistema, como por exemplo a falta de um controle nos indicadores de atendimento. Roraima foi identificado como o terceiro pior estado do país em quantidade de leitos hospitalares por habitantes, possuindo um percentual de 1,72 leitos para cada 1000 habitantes, o que nos leva a refletir sobre a magnitude do impacto da demanda de assistência aos migrantes no serviço.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

[...] o Hospital Geral de Roraima (HGR), que atende 80% dos adultos de todo o estado, atendeu 1.815 venezuelanos em 2016, porém ao compararmos primariamente estes dados com o número de atendimentos totais realizados pelo hospital, no mesmo ano, que foram 14.771, chegamos a um percentual de 12,28% de atendimentos de Venezuelanos e em números de atendimentos diários temos uma representação de cerca de 5 pacientes venezuelanos por dia, ou seja, uma procura pouco significativa na dimensão geral dos atendimentos.

Em síntese, é mais cômodo ao sistema governamental encontrar um “bode expiatório”¹⁶⁵ para a crise sanitária que assola o estado - políticas migratórias restritivas (TOTTEN, 2012) - do que efetivamente investir em políticas públicas necessárias não só aos estrangeiros, mas também aos próprios brasileiros residentes em Roraima, já que a tentativa em disfarçar as reais causas do problema não preenchem a lacuna deixada pela falta de investimento em saúde para a própria população local.

Exemplo da desídia dos órgãos governamentais vem do estudo feito no segundo semestre de 2017 pelo Conselho Nacional de Imigração (ACNUR, 2017), apontando que a maioria dos venezuelanos não indígenas que chegam ao Brasil possuem boa escolaridade, significando que a maior causa de propagação do vírus HIV, qual seja, ausência de instrução e consciência sanitária¹⁶⁶, não pode ser imputada, ao menos exclusivamente, aos venezuelanos, sendo os índices de AIDS em Roraima consequência do próprio subdesenvolvimento da região.

Apesar de não ser possível à responsabilização aos venezuelanos, certo é que, dos imigrantes que já chegam portando o vírus HIV no Brasil, a maioria não recebeu tratamento adequado na Venezuela (EL PAÍS, 2017), já que a crise que assola o país bolivariano não permite que a população tenha acesso adequado a medicamentos e tratamento de saúde, o que faz com que a situação dos que chegam acometidos por AIDS no Brasil seja de extrema preocupação, ante o estado debilitado e o esforço a mais a ser empreendido pelo Sistema Único de Saúde.

Políticas de assistência social

Conforme entrevista concedida pelo coordenador do Gabinete Integrado de Gestão Migratória, órgão criado pelo governo de Roraima (DW, 2016), o governo federal tem sido omissivo em prestar assistência ao

¹⁶⁵ Conforme noticiado no dia 07/02/2018 no Jornal “O Antagonista”, Romero Jucá, líder no Governo Temer no Senado Federal, defendeu o fechamento de fronteira e criação de cotas para a entrada de venezuelanos, numa clara tentativa de eximir o governo brasileiro de responsabilidades humanitárias (O ANTAGONISTA, 2018).

¹⁶⁶ Conforme informativo do Ministério da Saúde (BRASIL, 2005, p. 13), o controle da transmissão das DST's se dá por meio da conscientização da população, proporcionando atividades educativas que elucidem a importância do uso de preservativos.

Estado nas questões envolvendo os imigrantes venezuelanos, já que não esta repassando os devidos recursos para atendimento de demandas hospitalares que já eram escassas antes mesmo da crise econômica e política que hoje assola a Venezuela.

Patrícia Barros (2015, p. 96-97), expondo que a velada tentativa dos Estados em resgatarem sua soberania ofuscada pelo processo de globalização pode ser conciliada sem que sejam implementadas políticas anti-migratórias pautadas somente em discriminação, assim destaca:

[...] é possível desenvolver uma política migratória que tenha o migrante como agente e como sujeito de direitos. Torna-se necessária a visão do migrante como um A problemática dos deslocamentos humanos em tempo de epidemia 97 ser humano em busca de melhores condições de vida, sejam elas quais forem. Mais do que isso, é preciso levar em consideração que o migrante tem direito de buscar condições de vida mais favoráveis, de exercer os direitos que lhe acompanham. A política migratória, nessa perspectiva humanista, constitui instrumento de afirmação dos direitos humanos, na medida em que reconhece a titularidade destes por parte do estrangeiro, e não apenas pelos cidadãos nacionais.

Publicada em 24 de maio de 2017, a Lei de Migração (n. 13.445) finalmente se adequa aos preceitos da Constituição Federal, dando tratamento igualitário aos brasileiros e aos imigrantes, considerando estes efetivos sujeitos de direitos, onde há previsão de amplo acesso às políticas públicas destinadas aos nacionais¹⁶⁷.

Apesar de tal previsão normativa, se verifica que a falta de atendimento e até mesmo de procura dos imigrantes ao SUS se dá também pela ausência de informação e documentação necessária para o devido encaminhamento médico, haja vista que muitos dos estrangeiros permanecem irregulares perante o governo brasileiro. Buscando suprir tal déficit, Iara Xavier (2010) destacou que no Estado de São Paulo foi aprimorada a atuação da Estratégia Saúde da Família (ESF), em que profissionais de várias áreas, em especial da área médica, buscavam o atendimento ativamente aos imigrantes residentes no Estado, divulgando informações e indo ao encontro dos estrangeiros (facilitando a integração entre agentes de saúde e assistidos) para propiciar, da maneira menos burocrática possível os documentos e informações necessárias para

¹⁶⁷ Art. 3º, XI da Lei de Migração: A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.

atendimento em hospitais públicos, sendo fornecido o cartão do SUS como, em muitos casos, o primeiro documento brasileiro.

Considerações Finais

Pelo exposto neste estudo foi constatado que a crise política e financeira que assola a Venezuela tem afetado em vários aspectos o cotidiano e a gestão de políticas públicas no Brasil, tendo o Estado de Roraima junto ao governo federal que lidar não só com o atendimento básico aos venezuelanos que atravessam a fronteira em busca de melhores condições de vida, mas também que aprimorar ainda mais os serviços voltados aos próprios brasileiros.

Considerando que atualmente mais de 10% da capital roraimense Boa Vista é composta por imigrantes vindos da Venezuela, se nota que a simples destinação de abrigos aos estrangeiros não é suficiente para sanar os problemas oriundos da vinda dessa massa latina, sendo necessária à implementação de políticas públicas que destinem acesso adequado e integral aos serviços de saúde, educação, segurança e demais ligados ao bem estar coletivo.

Também fora constatado que os índices envolvendo doenças como a AIDS, tuberculose, dengue e malária no Estado de Roraima já eram elevados - em relação à média nacional - antes mesmo dos crescentes registros de entrada de venezuelanos no país a partir de 2015.

O numerário apresentado elucida que as condições de saneamento básico combinadas com as características climáticas da região são propícias para que, independente da nacionalidade, o residente no estado possa ser acometido por alguma destas doenças. Exceção é a AIDS, que também não pode ter seu índice imputado exclusivamente aos venezuelanos, já que o elevado nível de escolaridade destes maximiza, em tese, a prevenção em relações sexuais.

Por fim, há que se destacar o papel fundamental do Estado brasileiro no enfrentamento da crise migratória que hoje se faz presente em Roraima, já que a aplicação efetiva da Lei de Migração depende da atuação conjunta dos governos municipal, estadual e federal, sendo a problemática envolvendo a saúde pública enfrentada não só como medida paliativa, mas de maneira que possa atuar na prevenção, diagnóstico e tratamentos de enfermidades eventualmente surgidas.

É com tal premissa que se destaca o programa de Estratégia Saúde da Família implementado no estado de São Paulo, sendo exemplo de que a capacitação de agentes da saúde para lidar de maneira igualitária com os imigrantes (conscientizando os estrangeiros e estudando as demandas mais recorrentes) é um grande passo para atendimento eficaz aos imigrantes como verdadeiros sujeitos de direitos.

Referências

- ACNUR. **Maioria de venezuelanos em Roraima é jovem, possui boa escolaridade e está trabalhando.** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/maioria-de-venezuelanos-em-roraima-e-jovem-possui-bom-escolaridade-e-esta-trabalhando>>. Acesso em: fev. 2018.
- BARROS, P. R. A problemática dos deslocamentos humanos em tempo de epidemia: restrições à migração à luz dos direitos humanos. In: GALINDO, G. R. B. (Org.). **Migrações, deslocamentos e direitos humanos.** Brasília, DF: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.
- BRASIL. **Diário Oficial da União. Ato do Poder Executivo.** Brasília, DF, 16 fev. Seção 1, 2018.
- _____. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico AIDS e DST, Ano I, n. 1, 2012.** Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/periodicos/boletim_epidem_hiv aids_2012.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2015.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST e AIDS. **Manual de bolso das doenças sexualmente transmissíveis.** Brasília, DF, 2005.
- CAMPOS, B. P. C.; SILVA, J. G. L. G. X. Igualdade, não-discriminação e política para migrações no Brasil: antecedentes, desafios e potencialidades para o acesso da pessoa migrante a direitos e serviços. In: GALINDO, G. R. B. (Org.). **Migrações, deslocamentos e direitos humanos.** Brasília, DF: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.
- DW. **Fluxo de venezuelanos leva Roraima a estado de emergência na saúde.** 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/fluxo-de-venezuelanos-leva-roraima-a-estado-de-emerg%C3%Aancia-na-sa%C3%BAde/a-36734931#fromDesktop>>. Acesso em: fev. 2018.
- EBC. **Município em Roraima vive crise para dar atendimento a migrantes da Venezuela.** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-12/municipio-em-roraima-vive-crise-para-dar-atendimento-migrantes-da>>. Acesso em: fev. 2018.
- EL PAÍS. **A crise venezuelana também é nossa.** Madrid, 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/13/opinion/1510586519_636482.html>. Acesso em: fev. 2018.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Em abrigos para venezuelanos em RR, conflitos e doenças são comuns.** São Paulo, SP, 2018. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/01/1954082-em-abrigos-para-venezuelanos-em-rr-conflitos-e-doencas-sao-comuns.shtml>>. Acesso em: fev. 2018.
- FOLHAWEB. **Roraima registra mais 1,3 mil pessoas vivendo com HIV desde o ano de 2010.** Boa Vista, Roraima, 2017. Disponível em: <<http://www.folhabv.com.br/noticia/Roraima-registra-mais-1-3-mil-pessoas-vivendo-com-HIV-desde-o-ano-de-2010/25433>>. Acesso em: fev. 2018.
- G1. **Autoridades de Roraima pedem 'socorro' para lidar com imigração e querem 'interiorização' de venezuelanos.** Boa Vista, Roraima, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/autoridades-de-roraima-pedem-socorro-para-lidar-com-imigracao-e-querem-interiorizacao-de-venezuelanos.ghtml>>. Acesso em: fev. 2018.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

- GUIA DO ESTUDANTE. **Entenda a crise migratória de venezuelanos para o Brasil**. São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/blog/atualidades-vestibular/entenda-a-crise-migratoria-de-venezuelanos-para-o-brasil/>>. Acesso em: fev. 2018.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Venezuela: crise humanitária alastra-se para o Brasil**. New York, NY, 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>. Acesso em: fev. 2018.
- IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2015**. Rio de Janeiro, RJ, 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_TCU_2015_20170614.pdf>. Acesso em: fev. 2018.
- IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World migration report 2013: migrant well-being and development**. Geneva, 2013.
- LIMA, S. C.; GUIMARÃES, R. B. Determinação social no complexo tecnopatogênico informacional da malária. **HYGEIA**, v. 3, n. 5, p. 58-77, 2007.
- MUNDORAMA. Saúde e migração: ensaio reflexivo da migração Venezuela em Roraima, por Tarcia Costa. **Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=23927>>. Acesso em: fev. 2018.
- O ANTAGONISTA. **A invasão venezuelana: Jucá defende fechamento de fronteira**. 2018. Disponível em: <<https://www.oantagonista.com/brasil/juca-defende-fechamento-de-fronteira/>>. Acesso em: fev. 2018.
- RODRIGUES, H. A. N. **Doenças negligenciadas no Estado de Roraima: uma análise a partir da geografia da saúde para o período de 2000 a 2013**. 2015. 158f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento, Centro Universitário UNIVATES, Lajeado, RS, 2015.
- RODRIGUES-JR., A. L.; CASTILHO, E. A. AIDS e doenças oportunistas transmissíveis na faixa de fronteira brasileira. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, v. 43, n. 5, p. 542-547, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsbmt/v43n5/v43n5a14.pdf>>. Acesso em: fev. 2018.
- RORAIMA. Secretaria de Estado de Saúde de Roraima. **Informações Epidemiológicas**, Boa Vista, Roraima, 2013. Disponível em: <<http://www.saude.rr.gov.br/cgi-bin/tabnet?sesau/sim/sim>>. Acesso em: fev. 2018.
- TOTTEN, R. J. **Contagious disease, epidemics, national security, and U.S. immigration: historical policy responses**. Center for Comparative Immigration Studies, 2012. (Working Paper Series, 187). Disponível em: <http://ccis.ucsd.edu/wp-content/uploads/RobbieJ-Totten_Epidemics-and-U-S-Immigration-Policy-2.pdf>. Acesso em: fev. 2018.
- UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, DF, s.d. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: fev. 2018.
- XAVIER, I. R. **Projeto migratório e espaço: os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de São Paulo**. 2010. 271f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2010.

**MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS DE INDÍGENAS
EM ÁREAS DE FRONTEIRAS: APORTES PARA O
ESTUDO DO FENÔMENO NO BRASIL**

Marden Campos
Denise Helena França Marques

Tomamos como ponto de partida da presente reflexão uma afirmação de Sidney Silva (SILVA, 2018), em um texto sobre a presença de grupos indígenas venezuelanos nas cidades da Região Norte do Brasil, quando ele afirma que, ao cruzarem a fronteira, os indígenas identificados como Warao tornam-se, além de refugiados, venezuelanos.

Essa afirmação, além de espanto, levanta toda a complexidade do fenômeno da migração de indígenas, ampliado quando esses indivíduos cruzam fronteiras territoriais estabelecidas entre Estados Nacionais. Seria redundante dizer que as comunidades indígenas do continente sul-americano estavam presentes nesses espaços bem antes da colonização europeia, cujo processo histórico levou ao estabelecimento dos Estados e suas fronteiras atuais. O que precisa ser sempre lembrado, entretanto, é que muitos dos povos indígenas que ainda aqui estão deslocavam-se por esses territórios “sem fronteiras” – na acepção jurídico administrativa recente – e, de repente, se viram envolvidos por sociedades que englobaram seus espaços de vida e, algumas vezes, dividiram-os entre países distintos. Tornam-se, nesse processo, “estrangeiros”, “imigrantes” ou “refugiados”, além de receberem o rótulo de nacionais de Estados que, muitas vezes, negam-se a aceita-los como cidadãos.

O presente capítulo busca discutir a migração internacional de indígenas nos municípios fronteiriços do Brasil. Para isso, traz, na segunda seção, alguns apontamentos acerca do importante papel dos deslocamentos humanos nas fronteiras nacionais como resposta aos acontecimentos históricos, econômicos, políticos e sociais em países vizinhos. Em seguida, na terceira seção, são apresentadas algumas abordagens desenvolvidas para estudo das migrações de indígenas. A quarta seção discute as possibilidades de uso dos censos demográficos para estudo da migração internacional de indígenas, apresentando nos resultados da última operação censitária brasileira, de 2010. O capítulo encerra com uma discussão que tenta articular os principais pontos levantados nas seções iniciais.

Considerações sobre as migrações em áreas de fronteira

Grande parte dos fluxos migratórios internacionais atuais acontece entre países fronteiriços. Villa e Pizarro (2000) ressaltam que os deslocamentos humanos nas fronteiras nacionais, dentro da América Latina e Caribe, são muito frequentes, facilitados pela contiguidade geográfica e proximidade histórica e cultural entre os países. Entre os fatores de atração e expulsão apontados como estímulos dessa migrações aparecem questões estruturais, associadas ao processo de industrialização e modernização dos países, além de aspectos políticos e sociais, como a extensão e o alcance das redes sociais. Para se ter uma ideia da influência de tais fatores sobre os fluxos migratórios na América Latina e Caribe, por exemplo, entre 1973 e 1984, o estoque de imigrantes nicaraguenses e salvadorenos na Costa Rica, país vizinho, aumentou consideravelmente devido ao cenário de instabilidade político-social e o crescimento insuficiente da economia daqueles países. Até os anos de 1980, a Venezuela, por sua vez, recebeu muitos imigrantes latino-americanos, sobretudo colombianos, atraídos pela indústria petrolífera, pelas atividades agrícolas e da construção civil. Os colombianos também se dirigiram para o Panamá e o Equador, países fronteiriços (MARQUES, 2009).

O Brasil também exportou população para seus vizinhos do Cone Sul durante as décadas de 1970 e 1980. As políticas agrárias desenvolvidas pelos governos do Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina ao longo desse período, acarretaram efeitos indiretos, como o encarecimento de um mercado de terras agrícolas e a entrada de grandes grupos e empresas no setor, valorizando as terras e deixando de fora a pequena produção familiar. Sales (1996) distinguiu dois tipos diferentes de emigração de brasileiros para a Argentina e o Uruguai. O primeiro tipo seria a emigração de proprietários rurais ou empresários agrícolas (grandes proprietários e pequenos produtores familiares) que compram terras mais baratas para produzir ou simplesmente especular. O segundo tipo de migração seria caracterizado pela presença de trabalhadores brasileiros em caráter temporário, que buscam condições de subsistência nas terras desses países. No caso do Paraguai, a política explícita de ocupação da fronteira leste paraguaia por camponeses paraguaios (por meio da criação do programa “Marcha para o Leste”) e a ausência de leis que regulassem a venda de propriedades aos estrangeiros na região de fronteira contribuíram para a entrada de imigrantes internacionais provenientes dos países vizinhos, sobretudo brasileiros (SALES, 1996).

De acordo com os censos demográficos brasileiros de 1980 e 1991, cerca de 90,0% dos imigrantes latino americanos em ambas as décadas, residentes no Brasil, eram de países vizinhos: argentinos,

bolivianos, chilenos, paraguaios uruguaios, peruanos e colombianos. A imigração de bolivianos para o Brasil tem sido relacionada às oportunidades de emprego no setor da indústria têxtil, que emprega também paraguaios e peruanos, muitas vezes em situação de ilegalidade no País (MARQUES; LIMA, 2011). A entrada de paraguaios no Brasil tem sido associada ao retorno internacional de milhares de brasileiros do Paraguai, a partir da década de 1980, e à oportunidade de emprego na confecção de roupas, sobretudo na cidade de São Paulo. Já o influxo de uruguaios e argentinos para o Brasil, por sua vez, notadamente para o estado do Rio Grande do Sul, a partir de meados da década de 1990, atrela-se a uma resposta à crise econômica dessa época, que impactou nas taxas de desemprego e inflação em ambos os países (SALA; CARVALHO, 2008).

Atualmente, segunda década do século XXI, a imigração que mais tem chamado atenção da mídia brasileira é a de venezuelanos para o Brasil. O agravamento da crise econômica e política na Venezuela foram responsáveis por significativo fluxo de venezuelanos para países vizinhos, como Colômbia, Trinidad e Tobago e, mais recentemente, o Brasil. Segundo dados da Polícia Federal, em 2015, foram demandados apenas 829 solicitações de refúgio por venezuelanos no Brasil. Em 2016, esse número passou para 3.368 pedidos e, em 2017, somente entre janeiro e setembro, foram registradas 7.600 solicitações. A fronteira terrestre de Santa Elena de Uarién e Pacaraima (RR) é a principal porta de entrada dos venezuelanos no Brasil (SIMÕES; SILVA; OLIVEIRA, 2017). De acordo com esses autores, o País tem sido receptor também de povos indígenas da etnia Warao, encontrados frequentemente nas ruas das cidades de Boa Vista e Pacaraima. A fome é a principal justificativa dos índios para a migração, juntamente com a ausência de serviços de saúde e educação na Venezuela.

Assim como os Warao, povos indígenas de outras etnias também têm migrado para o Brasil, tais como os da etnia Aimará, em São Paulo (PUCI; VERÁS, 2016). Um estudo da CEPAL (2014) chama a atenção para a importância de se diferenciar a migração internacional de indígenas, propriamente dita, do que eles chamam de “mobilidade territorial ancestral”, referente a possíveis deslocamento de povos indígenas por territórios que foram cortados por fronteiras dos Estados Nacionais. Apesar das diferenças entre esses tipos de migração, ambos são marcados pela ocorrência em territórios fronteiriços, além de forte impacto da existência de redes familiares, preservação dos laços socioeconômicos com as regiões de origem e estratégias de adaptação nas regiões de destinos. Muitas vezes esses indivíduos encontram-se em situações de vulnerabilidade social.

Em suma, a ausência de políticas de reconhecimento de seus direitos, em ambos os lados da fronteira, somados às condições discriminatórias impostas tanto a condição de migrante como de indígena, os deixam à mercê de práticas violadoras de direitos.

As migrações dos indígenas

A migração de indígenas é uma temática que desperta interesse de estudiosos de diversas áreas de conhecimento. No Brasil, textos tratando do tema foram publicados nos últimos anos por pesquisadores de áreas como a antropologia, a história, a geografia, a sociologia e a demografia. É importante destacar que, em sua maioria, esses trabalhos direcionam-se para o estudo de etnias específicas e pontos localizados no território, e não para áreas mais amplas ou mesmo para o país como um todo. São também focados nas migrações internas. Desse modo, há certa dificuldade em saber se há algum tipo de comportamento comum aos indígenas, em termos de migração no Brasil, ou se as especificidades contextuais impedem a construção de formas de análises generalizadoras ou abrangentes.

Descrevemos, a seguir, alguns estudos que tratam do assunto, na busca de compreender melhor os tipos de análise que têm sido feitas sobre o tema e quais os aspectos destacados pelos pesquisadores envolvidos.

O primeiro desses estudos, realizado por Brasil e Teixeira (2006) e Teixeira; Mainbourg e Brasil (2009) dedica-se a descrever, em termos demográficos, a migração de alguns povos residentes nas terras indígenas próxima das capitais da região Norte do País, detalhando a migração de dois povos Sateré-Mawé para cidades da região amazônica. Os autores enfatizam a procura por trabalho e por escolas como motivadores da migração, sendo, segundo eles, a educação o principal motivo para a migração para as cidades menores da região e o trabalho, o motivo principal da migração para cidades maiores, como Manaus.

Estudando outro contexto e região, Estanislau (2014) analisa os circuitos migratórios entre os territórios indígenas Pankararu, no interior de Pernambuco e cidade de São Paulo??, com base em análise de dados de censos demográficos e entrevistas realizadas com os próprios indígenas. A autora destaca o papel de redes de migração e circuitos de idas e vindas entre as terras indígenas e a grande cidade, no que ela chama de um movimento de “eterna volta” estabelecido por esses indígenas entre os dois pontos do território (ESTANISLAU, 2014, p. xxvii).

Em um outro estudo, Azevedo et al. (2013) descrevem os deslocamentos espaciais dos Guarani, enfatizando a grande complexidade

do fenômeno. Segundo os autores, o “caminhar” ou “andar”, referentes aos movimentos espaciais, fazem parte do universo cultural desses povos, para inúmeras atividades tradicionais históricas e da atualidade. Os autores remetem, assim, a um aspecto importante, que retomaremos adiante, sobre a relação entre mobilidade espacial e os costumes de determinados povos indígenas. Apesar disso, os autores destacam que os Guaraní convivem com fenômenos como expulsão de terras e deslocamento em busca de trabalho assalariado fora das aldeias.

Esse último aspecto vai de encontro à abordagem utilizada pela Comissão Econômica para a América Latina quando trata das migrações de indígenas na América Latina, em um estudo recente (CEPAL, 2014), em que a ênfase é dada aos desequilíbrios territoriais no acesso aos bens e serviços, como estímulos para a migração dos indígenas do continente para as cidades, assim como a desestruturação territorial e expulsão dos povos indígenas de suas terras. O relatório busca, desse modo, fazer um relato abrangente e homogeneizante em relação aos povos indígenas de vários países. Mesmo reconhecendo que podem haver aspectos considerados “positivos” pelos autores na migração dos povos indígenas para as cidades, que não implicaria necessariamente uma desvinculação de seus territórios atuais, o documento enfatiza repetidamente os aspectos negativos do fenômeno e a precariedade das condições de vida daqueles que vivem nas cidades.

A descrição dos resultados principais desse pequeno número de estudos já mostra a diferença de abordagens utilizadas o que é, certamente, um indício da complexidade do fenômeno em questão. Nesse sentido, seria interessante acrescentar uma leitura, em certa medida generalizante, dos perigos de tentarmos tirar conclusões rápidas ou apressadas da mobilidade espacial dos indígenas.

Em um o artigo intitulado “Viagens de ida, de volta e outras viagens: os movimentos migratórios e as sociedades indígenas” João Pacheco de Oliveira enfatiza a diversidade do fenômeno migratório dos indígenas e os perigos de se estabelecer uma relação biunívoca e restritiva entre o território e a sociedade indígena, dado que parte de seus padrões de mobilidade são estruturados cultural e historicamente, parte deles estabelecidos inclusive muito antes da chegada dos colonizadores (OLIVEIRA, 1996).

Oliveira afirma que “não é da natureza das sociedades indígenas estabelecerem limites territoriais precisos para o exercício de sua sociabilidade” (OLIVEIRA, 1996, p. 9). As migrações seriam parte constitutiva dessas sociedades, cujas “narrativas múltiplas” configuram múltiplos eixos de mobilidade. Dessa forma, o modo simplista de interpretar os movimentos migratórios indígenas como indícios de

desagregação dessas sociedades, que pressuporia uma ligação visceral desses povos com seu território é, para o autor, uma visão parcial que não propicia um enquadramento adequado do problema.

A partir da leitura do texto podemos ver que embora parte considerável das migrações indígenas possa ser associada a vulnerabilidade e precariedade das condições de vida dessas populações, existem outras migrações de indígenas que, mesmo envolvendo aspectos econômicos, não podem ser explicadas exclusivamente por eles. Esse seria o caso da migração de jovens imbuídos pelo desejo de conhecer outros lugares e outras culturas, onde o ganho material não é o objetivo principal, mas sim um processo de amadurecimento e aquisição de sabedoria, ou motivações tradicionais, como “andanças para uma melhor escolha matrimonial” (OLIVEIRA, 1996, p. 7). Um exemplo seriam as migrações “temporárias” de jovens para as grandes cidades da Amazônia, cujas razões podem ser meramente pessoais, estratégias de mobilidade social, como aperfeiçoamento dos estudos, traquejo no português, obtenção de documentos, formação religiosa ou constituição de poupança. Esses movimentos ainda estariam submetidos à estratégias familiares e redes sociais, com intuito de, no retorno para as terras indígenas, construir uma casa, abrir um pequeno estabelecimento comercial, ou mesmo desejo de ter uma experiência de vida nas grandes cidades. Por fim, o autor pontua que os deslocamentos espaciais também são uma forma de regular conflitos entre algumas populações, cuja separação espacial de líderes e facções em litígio pode evitar os enfrentamentos interétnicos (OLIVEIRA, 1996, p. 8).

Conforme fica explícito nas análises acima, o fenômeno da migração de indígenas é muito mais complexo e etnicamente diferenciado do que o que pode transparecer nas análises localizadas e pontuais, assim como em algumas tentativas de generalização. A transposição escalar entre estudos de contextos locais para “padrões” nacionais de deslocamento espacial ameaça-nos de simplificação e obscurecimento de inúmeros fatores importantes.

Esse fenômeno ganha maior complexidade quando a mobilidade espacial dos indígenas torna-se internacional, isto é, quando ultrapassa as fronteiras atuais do Estados Nacionais. Nesse sentido, é importante incorporarmos as reflexões que têm sido realizadas entorno da migração em áreas de fronteira para outros grupos populacionais, além dos povos indígenas.

O Censo Demográfico como fonte de informações sobre populações indígenas

A partir desse ponto, passamos a tratar das possibilidades de mensuração das migrações de indígenas com base em pesquisas domiciliares, especificamente os censos demográficos, na tentativa de empirizar parte do conteúdo até aqui discutindo de forma conceitual.

Os censos demográficos vêm se tornando uma das principais fontes de informação sobre populações indígenas no Brasil, principalmente para a produção de estatísticas com representatividade nacional. Desde a (re)inserção da categoria “indígena” no quesito de cor ou raça do Censo 1991 que o número de estudos de natureza quantitativa sobre os indígenas vem crescendo de forma significativa no País. Contudo, também são poucos os estudos que usam o censo como fonte de informação para estudos sobre migração dos povos indígenas. A maioria da produção científica existente é de natureza qualitativa e tem no trabalho de campo, em especial nas etnografias, a principal fonte de informações sobre o tema.

O Censo Demográfico 2010 merece destaque especial devido ao fato da pergunta sobre cor ou raça, que vinha sendo investigada apenas no questionário da amostra, passa a ser investigada para o universo da população brasileira. Além disso, nesse censo foram acrescidas perguntas sobre etnia e língua falada no domicílio para aqueles declarados como indígenas. Outra inovação introduzida nesse Censo foi a pergunta que permite a identificação de indígenas entre aqueles que não foram declarados como indígenas no quesito sobre cor ou raça, mas que residem em terras indígenas.

Tecnicamente falando, o censo permite conhecer diferentes etapas migratórias dos indivíduos, como local de nascimento, tempo de residência na localidade e local(ais) de residência em momentos anteriores ao Censo. Além disso, as demais variáveis investigadas permitem caracterizar os migrantes e as regiões onde eles vivem com alguma riqueza de detalhes.

Por outro lado, conforme será apresentado a seguir, os quesitos sobre migração permanecem contidos apenas no questionário da amostra, o que dificulta sua utilização para fenômenos que, em nível nacional, são rarefeitos e localizados, como a migração internacional de indígenas

Outra cautela necessária ao tratamento dos dados do Censo como fonte de informação sobre a migração dos povos indígenas é o fato de que o domicílio é a unidade de coleta da pesquisa. Desse modo, é preciso que os indígenas residam em moradias cuja configuração aproxime-se do padrão de domicílio constante no questionário do Censo, além de poderem ser encontrados nesses domicílios para a entrevista. Do

contrário, esse instrumento pode apresentar sérios problemas de captação, conforme destacam Pereira et al. (2009). Ao tratarmos dos povos indígenas, não podemos ignorar que os quesitos do Censo são susceptíveis a diferentes possibilidades de interpretação por parte dos respondentes, principalmente quando envolvem indivíduos de tradições culturais distintas daquela dos elaboradores dos questionários do Censo.

As perguntas sobre migração não escapam dos problemas de interpretação. Por exemplo, a primeira pergunta desse bloco temático investiga se os indivíduos nasceram ou não no município ou na Unidade da Federação onde está sendo realizada a entrevista, e se neles “sempre moraram”. Em seguida, é perguntada a nacionalidade, a Unidade da Federação de nascimento, o tempo de residência no município e na Unidade da Federação e o local de residência em 31 de julho de 2005. A leitura desses quesitos mostra claramente que o entrevistado precisa estar familiarizado com termos como “município”, “Unidade da Federação” e “31 de julho de 2005”, além de compreender claramente os conceitos de nascimento, moradia e de tempo investigados pelo Censo. Além disso, a captação de indivíduos com situação de residência “fora do padrão”, como os trabalhadores temporários, os migrantes sazonais e aqueles que não possuem uma única residência são limitações dos dados censitários não só para indígenas, mas para outros segmentos populacionais como ciganos, viajantes, indivíduos com muitas residências, estrangeiros e refugiados.

Apesar de que, certamente, parte considerável dos indígenas tenha compreendido perfeitamente o conteúdo das entrevistas, é possível que em algumas áreas a rigidez conceitual do questionário do Censo gere problemas de captação.

Migrações internacionais de indígenas nos municípios fronteiros segundo o Censo Demográfico 2010

Os resultados do Censo 2010 mostram que os declarados indígenas têm migrado relativamente pouco nos últimos anos quando comparados à população não indígena (CAMPOS et al. 2017). Contudo, esses dados confirmam a elevada heterogeneidade no comportamento migratório entre esses indivíduos. Segundo Campos et al. (2017), os indígenas que viviam nas áreas urbanas migraram mais, superando até a população não indígena que vivia nas mesmas regiões, enquanto os indígenas residentes nas áreas rurais migraram relativamente pouco, em níveis razoavelmente inferiores à população rural não indígena.

Em relação à migração internacional de indígenas, desconhecem-se estudos que tratam da temática com base em dados censitários. Para o presente estudo, buscamos verificar, nos dados do Censo Demográfico de

2010, o total de indivíduos declarados indígenas que viviam nos municípios fronteiriços do Brasil na data do Censo mas que viveram em país estrangeiro na década anterior ao Censo, doravante chamados de indígenas imigrantes. Foi feita uma caracterização desses indivíduos quando a aspectos demográficos e espaciais.

Inicialmente, é importante destacar que, no Brasil, em 2010, o estoque de indígenas imigrantes internacionais era de apenas 5.107 pessoas e que mais da metade deles chegaram no País na década anterior ao Censo. Em 2010, o Estado de São Paulo concentrava mais da metade do estoque de indígenas imigrantes internacionais do País, seguido pelos estados fronteiriços de Roraima (12,0%) e pelo Amazonas (6,5%).

Conforme podemos observar na Figura 1, grande parte dos indígenas que chegaram no Brasil nos anos 2000 estavam residindo em capitais de Estados brasileiros, com destaque para São Paulo, Brasília e Boa Vista. Grande parte deles residiam em áreas urbanas (89,1%).

Passando em seguida para a análise dos municípios fronteiriços do Brasil, inicialmente é importante destacar que apenas 1.306 indivíduos foram captados como indígenas imigrantes nessas regiões. Embora esse número mostre que o fenômeno, ainda que rarefeito, foi captado pelo instrumento de investigação, o fato de estar presente apenas de forma amostral impõe grande variabilidade às estimativas obtidas, obrigando-nos a ter bastante cautela na interpretação dos resultados.

Entre os indígenas imigrantes captados pelo Censo, há um percentual relativamente maior de homens (53,2%) do que de mulheres (46,8%). A distribuição desses indivíduos por sexo e idade é apresentada na Tabela 1.

Vê-se que a maior parte dos imigrantes se concentrava entre os 30 e 59 anos de idade, para ambos os sexos. Em seguida, aparecem os jovens com entre 15 e 29 anos de idade. É interessante notar que o percentual de idosos captados superou o de crianças para ambos os sexos.

As principais Unidades da Federação de residência dos imigrantes estão apresentadas na Tabela 2, assim como os países de origem na Tabela 3.

Os principais fluxos captados ocorreram na Região Norte, sendo Roraima e Amazonas os principais destinos. O Paraná foi o terceiro estado a receber mais imigrantes.

Pelo lado dos países de origem, Guiana e Colômbia foram os principais países. O terceiro principal país de origem foi o Paraguai. Em comparação aos imigrantes indígenas do Brasil em geral, incluindo os municípios não fronteiriços, nota-se uma diferença significativa entre as origens. A Bolívia é a principal origem dos imigrantes internacionais indígenas do Brasil, (41,3%), seguida pelo Peru (21,1%). Apesar serem

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

países fronteiriços, seus migrantes dirigem-se prioritariamente para São Paulo, sendo pouquíssimos os residentes nos municípios de fronteira. Embora a migração entre Paraguai e Paraná seja significativa, em se tratando de indígenas, são os fluxos ocorridos na Região Norte do Brasil os que mais se destacam em relação aos movimentos indígenas de fronteira.

FIGURA 1 – Distribuição indígenas com menos de 10 anos de residência no município, cuja residência anterior era um país estrangeiro, por município do Brasil – 2010

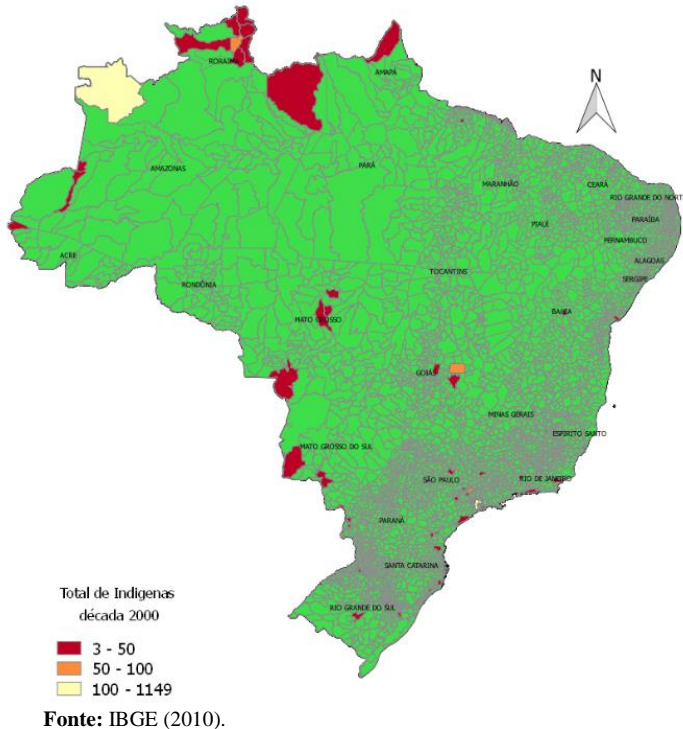


TABELA 1 – Percentual de imigrantes internacionais indígenas por sexo e grupos de idade – municípios fronteiriços do Brasil – 2010

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Idade (em anos)	Homens	Mulheres
0 a 14	9,8	11,0
15 a 29	35,1	27,0
30 a 59	43,9	48,3
60+	11,2	13,7
Total	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2010).

TABELA 2 – Total e percentual de imigrantes internacionais indígenas residentes nos municípios fronteiriços do Brasil, por Unidade da Federação – 2010

Unidade da Federação	Total	%
Roraima	613	46,9
Amazonas	310	23,8
Paraná	129	9,9
Rio Grande do Sul	89	6,9
Mato Grosso do Sul	78	6,0
Pará	44	3,3
Rondônia	14	1,1
Mato Grosso	13	1,0
Amazonas	8	0,6
Acre	7	0,5
Total	1306	100,0

Fonte: IBGE (2010).

TABELA 3 – Total e percentual de imigrantes internacionais indígenas residentes nos municípios fronteiriços do Brasil, segundo o país de nascimento – 2010

País de Nascimento	Total	%
GUIANA	559	42,8
COLÔMBIA	289	22,1
PARAGUAI	148	11,3
ARGENTINA	68	5,2
BOLÍVIA	53	4,0
GUIANA FRANCESA	35	2,7
URUGUAI	35	2,7
PERU	29	2,2
VENEZUELA	26	2,0
NÃO SABE PAÍS ESTRANGEIRO	25	1,9
MÉXICO	20	1,5
SURINAME	17	1,3
IGNORADO	3	0,2
Total	1306	100

Fonte: IBGE (2010).

Discussão

A complexidade da migração dos povos indígenas na atualidade é amplificada quando esses indivíduos cruzam fronteiras entre países. Além das questões econômicas, jurídicas e políticas já envolvidas nas migrações internacionais como um todo, os deslocamentos dos indígenas forçam-nos a incorporar aspectos socioantropológicos e discussões a respeito das relações estabelecidas por diferentes povos indígenas com as sociedades dos países de origem e destino dessas migrações.

Em meio a intensos fluxos migratórios que conectam o Brasil a seus vizinhos, impulsionados por diferentes motivações, encontram-se deslocamentos de indígenas que, em grande parte das vezes acompanham as correntes dos migrantes em geral. Contudo, conforme pode ser observado no presente capítulo, as regiões fronteiriças do Brasil receberam fluxos particulares de indígenas, concentrados principalmente na Região Norte, cujo principal País de origem na época do Censo foi a Guiana.

Embora os dados censitários sejam cada vez mais utilizados para estudos demográficos sobre populações indígenas, na presente análise sofremos o impacto da defasagem temporal da realização da última operação, realizada em 2010. Um exemplo é a migração entre a Venezuela e o Brasil, ampliada significativamente nos últimos meses e que inclui indígenas entre os migrantes, mas que não aparece nos dados do Censo 2010.

De todo modo, ao que tudo indica, a categoria indígena continuará presente no questionário do próximo Censo Brasileiro, previsto para ocorrer em 2020. Resta saber quais serão os novos fluxos captados pela operação, além das informações referentes ao redirecionamento ou manutenção das antigas correntes migratórias estabelecidas em áreas de fronteira, como mostrou o Censo anterior para o Norte do País.

Referências

- BRASIL, M.; TEIXEIRA, P. Migração dos povos indígenas e os censos demográficos de 1991 e 2000: o caso das capitais estaduais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ABEP, 2006.
- CAMPOS, M. B. et al. Os migrantes indígenas do Brasil segundo o Censo Demográfico de 2010: uma análise preliminar. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 10., 2017, Natal, RN. Belo Horizonte, MG: ABEP, 2017.
- CEPAL – COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Los pueblos indígenas em América Latina: avances en el último decênio y retos pendientes para la garantía de sus derechos.** Naciones Unidas, 2014.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- ESTANISLAU, B. R. **A eterna volta: migração indígena e Pankararu no Brasil.** 2014. 106f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2014.
- MARQUES, D. H. F.; LIMA, S. C. R. B. How is the life of Latin American immigrants in Brazilian cities: one approach of the water supply and sanitation conditions in the beginning of XXI Century. In: ANNUAL RC21 CONFERENCE, 2011, Amsterdam. **Anais...** 2011.
- _____. **Circularidade na fronteira do Paraguai e Brasil: o estudo de caso dos “brasiguaios”.** 2009. 171f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2009.
- OLIVEIRA, J. P. Viagens de ida, de volta e outras viagens; os movimentos migratórios e as sociedades indígenas. **Travessia – Revista do Migrante**, n. 24, p. 5-9, 1996.
- PUCCI, F. M. S.; VERÁS, M. P. B. Bolivianos em São Paulo: redes, territórios e a produção da alteridade. In: MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, REFÚGIO E POLÍTICAS, 2016, São Paulo, SP. **Anais...** Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2016.
- SALA, G. A.; CARVALHO, J. A. M. A presença de imigrantes de países do Cone Sul no Brasil: medidas e reflexões. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 25, n. 2, p. 287-304, 2008.
- SALES, T. Migrações de fronteira entre o Brasil e os países do Mercosul. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 13, n. 1, p.87-98, 1996.
- SILVA, S. Indígenas venezuelanos em Manaus: uma abordagem preliminar sobre políticas de acolhimento. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul.** Campinas: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- SIMÕES, G. F.; SILVA, L. C.; OLIVEIRA, A. T. R. Perfil sociodemográfico e laboral dos venezuelanos em Boa Vista. In: SIMÕES, G. F. (Org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil.** Curitiba, PR: CRV, 2017.
- TEIXEIRA, P.; MAINBOURG, E. M. T.; BRASIL, M. Migração do povo indígena Sateré-Mawé em dois contextos urbanos distintos na Amazônia. **CADERNO CRH**, v. 22, n. 57, p. 531-546, 2009.
- UNITED NATIONS. **International migration report 2017.** New York, NY, 2017a.
- UNITED NATIONS. World population prospects: the 2017 revision. New York, NY, 2017b.
- VILLA, M.; PIZARRO, J. M. La migración internacional en América Latina y el Caribe: rasgos sociodemográficos y económicos. In: SEMINARIO SOBRE MIGRACIONES E INTEGRACIÓN REGIONAL, 2002, Caracas. **Anais...**

**A NECESSÁRIA CIRCULAÇÃO DE POVOS INDÍGENAS
EM TERRITÓRIOS ANCESTRAIS:
CRÍTICAS AO VETO A NOVA LEI DE MIGRAÇÕES**

Amanda de Souza Camargo
Carolina Piccolotto Galib
Maria Carolina Gervásio Angelini
Viviane de Arruda Pessoa Oliveira

O ano de 2017 representa um marco histórico na proteção dos direitos dos migrantes e refugiados no Brasil. Isso se deve ao fato de que, após anos de debates no âmbito acadêmico, da sociedade civil e mesmo das casas do Congresso Nacional, em 24 de maio de 2017 foi promulgada a Lei n. 13.445/17, também denominada de nova lei de migrações (NLM), legislação que inaugurou um novo paradigma da migração como questão social relativa à proteção dos direitos humanos, um primeiro passo para a superação da perspectiva tradicional que considerava os processos migratórios como problemática afeta à segurança nacional.

Seguindo os padrões internacionais estabelecidos na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007 (art. 36) e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada em 2016 (art. XX), uma das inovações da lei era a previsão de livre circulação dos povos indígenas e populações tradicionais em seus territórios ocupados (art. 1º, parágrafo 2º, NLM). Este dispositivo, em consonância com os avanços já estabelecidos na Constituição Federal de 1988 a respeito do tema (art. 231 e seguintes da CF/88), consagraria o direito dos povos indígenas a transitarem livremente por seus territórios, os quais usualmente não se inserem apenas dentro dos limites das fronteiras políticas estabelecidas pelos países.

Entretanto, promulgada a lei em maio de 2017, o dispositivo acima aludido foi objeto de veto presidencial, justificado em razão de suposta ameaça à defesa do território nacional e violação da prerrogativa constitucional da União para demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas.

A vedação ao livre trânsito e os fundamentos apresentados para o veto presidencial destoam da perspectiva de proteção de direitos humanos privilegiada pela nova legislação e representam uma modalidade de criminalização dos migrantes indígenas que não corresponde ao conteúdo

normativo constitucional de reconhecimento dos direitos dos povos originários sobre seus territórios.

A temática, pelas suas particularidades, demonstrou ainda a necessidade de formular políticas públicas específicas a este tipo de fluxo migratório, atendendo à perspectiva de proteção integral dos direitos humanos consagrada na nova legislação.

Assim, no presente capítulo abordaremos a questão da livre circulação dos povos indígenas em seus territórios tradicionais, apontando a necessidade de garantir o trânsito dos indivíduos dentro dessas comunidades além das fronteiras políticas a eles impostas.

Nesse contexto, faremos ainda apontamentos a respeito do veto presidencial acima mencionado e sua incompatibilidade com os padrões internacionais e nacionais de proteção aos direitos dos povos indígenas.

O direito à livre locomoção

O direito à livre locomoção, que faculta a todos o direito de ir e vir e aduz que todo indivíduo pode deixar ou ingressar em qualquer país, é garantido pela Constituição Federal, em seu art. 5º, XV, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (Resolução n. 217-Assembleia Geral da ONU), no art. 13, §§1º e 2º, pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu art. 12, e pela Convenção Americana de Direitos Humanos, no art. 22.

Especificamente sobre a migração de povos indígenas há mecanismos protetivos próprios, como a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) n. 169, de 1989, art. 32, aprovada no Brasil pelo Congresso Nacional em 2002, que alega que os governos precisam adotar meios que promovam o contato com os indígenas e tribais nas fronteiras; a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, art. 36, em que é garantida a liberdade de transitar no território ancestral; a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2016, art. XX, item 3 e 4, que colaciona o direito de transitar livremente desses povos e que o Estado deve auxiliar na implementação desse direito, além da nova lei de migração, que originalmente permitia o livre ingresso de indígenas migrantes em seu art. 1, §2º, mas teve tal dispositivo vetado pela Presidência da República, o que será abordado posteriormente.

No entanto, a livre circulação tem sofrido resistência por parte dos Estados, que arguem sua soberania e a necessidade de controle das fronteiras para obstar sua plena implementação, de sorte que hoje ainda se permite que o Estado escolha quem entrará em seu território, desde que de acordo com o art.12 (3) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Assim, é notável que a migração de povos indígenas não pode ser vista como indevida pois além de ser legalmente garantida pela livre circulação não viola a soberania nacional ou causa riscos à segurança dos nacionais.

Nesse sentido, o Parecer Técnico da DPU sobre as novas regulamentações das migrações afirma que “os povos indígenas não tem manifestado qualquer intenção de construir Estados independentes” (DPU, 2017), de modo que não há o que se falar em violação a segurança e soberania nacional, até porque “a ameaça à soberania brasileira sobre terras indígenas vem de brasileiros não-índios [...], visando a exploração econômica de riquezas existentes em terras indígenas” (DPU, 2017).

Corroborando com isto, ainda, os dizeres da atual vice-presidente e representante da América Latina e Caribe no Mecanismo de Peritos das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, Erika Yamada (2017), quando suscita que a presença dos indígenas nas fronteiras na verdade dá segurança e não atenta contra a soberania e a paz nacional, até porque, existem cerca de 178 terras indígenas nas regiões fronteiriças do país, “onde vários povos mantêm relações familiares com seus parentes em outros países sem nunca terem atentado contra a soberania contra as soberanias nacionais dos mesmos” (YAMADA, 2017).

Assim, diante da constatação inegável de que a globalização promoveu uma intensificação da circulação de pessoas pelo mundo e uma proximidade entre os países, seja em virtude da criação de legislações internacionais e regionais neste sentido, seja por conta da troca de informações. A livre circulação deveria permitir que os indivíduos saiam de seus países para buscar guarida em outros, sendo certo que, no caso dos indígenas, trata-se ainda de trânsito pelos seus próprios territórios ancestrais, de forma que não há o que se falar impossibilidade por segurança e soberania nacional.

Em face desses elementos, torna-se imperativo aprofundar os fundamentos do veto presidencial ao dispositivo da NLM que autorizava a livre circulação dos povos indígenas e tradicionais pelos seus territórios, inclusive em regiões fronteiriças, como veremos adiante.

Migração dos povos indígenas transnacionais

O presente tema é complexo e traz a necessidade de uma maior reflexão, analisando as implicações práticas desta decisão política adotada pelo Governo Federal Brasileiro, ao impedir a livre circulação dos povos indígenas.

Os argumentos favoráveis ao veto refletem uma preocupação com a questão da segurança sanitária do país, a prática de crimes transnacionais, o surgimento de novas nações indígenas, a instabilidade

político-institucional nas regiões de fronteiras, bem como proteção ao território nacional de invasão estrangeira, dentre outras.

Se por um lado sustentam tratar-se de uma questão de segurança nacional, por outro se reconhece uma manifesta violação ao direito de manifestação cultural e própria identidade social dos povos originários.

Isto porque as fronteiras impostas pelos Estados quando referentes as populações indígenas ultrapassam os limites imposto pelas fronteiras ancestrais nos quais a circulação faz parte do modo de vida deste grupo étnico, para trocas de experiências, de produtos artesanais, manifestações culturais e convívio com familiares em outras regiões.

Como refletem Brand, Colman e Machado, ao tratar dos índios Guarani na região dos países integrante do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, a grande maioria dos deslocamentos transfronteiriços de povos indígenas refere-se a trânsito dentro de um mesmo território ancestral, fenômeno este que em muito antecede as fronteiras impostas pelos Estados. Deste modo, se hoje nos referimos a essa modalidade de circulação como “transnacional”, isso se deve ao fato de que esses mesmos Estados historicamente ignoraram as fronteiras territoriais indígenas para o estabelecimento da delimitação de seu próprio território (BRAND; COLMAN; MACHADO, 2008).

Neste sentido, o fenômeno migratório de povos indígenas transnacionais apresenta características próprias e merece uma proteção especial do Estado por determinação constitucional e também por serem estes sujeitos de direitos protegidos por Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Como bem analisado pela Defensoria Pública da União no já mencionado Parecer Técnico (DPU, 2017), as fronteiras, nestes casos, não esbarram apenas na questão da segurança, mas também nas fronteiras étnicas e de manifestação cultural dos povos indígenas, sendo essenciais para sua existência de forma digna.

Um caso típico de povo indígena fronteiriço diz respeito aos já mencionados índios Guaranis, que - como esclarecem Brand e Colman (2010), estão presentes em cinco países presentes no MERCOSUL, com uma população que ultrapassa 225 mil pessoas e, não obstante as fronteiras estabelecidas posteriormente pelos Estados, mantém seus hábitos migratórios transnacionais.

Neste sentir, também um estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) de 2007 demonstra a importância de preservação do direito à livre circulação dos povos indígenas, em razão da necessidade de proteger e cultivar os laços sociais, econômicos e culturais destes indivíduos em relação ao seu território ancestral, fragmentado pelas fronteiras políticas.

Diante desse quadro, ao estabelecer mencionado veto, desconsiderou-se as referências e estudos antropológicos e históricos que demonstram que mais do que uma definição territorial, as fronteiras ancestrais representam um legítimo direito de manifestação cultural e de identidade de um povo, um modo de viver, ferindo, assim, a autodeterminação dos povos originários.

Sob outro aspecto, verifica-se também que a mobilidade internacional nas populações indígenas vem crescendo nos últimos anos, ultrapassando as fronteiras territoriais entre países da América Latina. Os motivos para tal migração são diversos: a invasão de suas terras, a escassez de alimentos, a exploração de recursos naturais, a busca por melhores condições de vida, variações climáticas.

Nesse sentido, dados da CEPAL (2014) revelam que em ao menos nove países da região que possuíam dados disponíveis, entre eles o Brasil, existiam mais de 83.000 (oitenta e três mil) imigrantes internacionais indígenas. Entretanto, apesar do aumento expressivo, é preciso recordar que os imigrantes indígenas, segundo essa mesma pesquisa de 2014, não representavam sequer 1% do total de imigrantes.

Por outro lado, a manutenção da ilegalidade desse trânsito e o consequente ingresso de forma clandestina no país, em busca de acolhimento ou para exercer o seu legítimo direito de ir e vir nos seus territórios ancestrais, não raro representa para os indígenas a perda de sua identidade cultural no convívio com não-índios em grandes centros urbanos, sua exposição a situações de extrema vulnerabilidade social, especialmente quando vítimas de repressão e criminalização, não impedindo o veto que a circulação aconteça.

Ações desta natureza tornam inócuo o projeto de pautar a migração como matéria de direitos humanos presente na NLM e, além disso, denunciam a ausência de uma política pública nacional para o tema, que formule ações coordenadas, efetivas e estruturais em parcerias com os órgãos públicos, com a sociedade civil, envolvendo todos os entes federativos, a fim de garantir maior proteção aos povos indígenas migrantes.

As razões do veto e a criminalização dos povos originários

Como já abordado, a nova lei de migrações alterou o paradigma até então vigente no direito brasileiro, pois revogou o anacrônico Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), elaborado à época da ditadura militar, que possuía como preocupação fundamental a defesa nacional e um Estado pautado pela lei e pela ordem. Sob esta ótica, o migrante era um estranho, um perigo à segurança dos nacionais. O Estatuto do Índio (Lei

n. 6.001/1973) também fora editado à época da ditadura, e não possui qualquer previsão sobre a mobilidade indígena transfronteiriça.

A NLM, em sua redação anterior ao veto, garantia a mobilidade no território ancestral em seu art. 1º, §2º, que consagrava o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas pelos povos originários e populações tradicionais.

O dispositivo representava um verdadeiro avanço no reconhecimento dos direitos da mobilidade indígena transfronteiriça, pois previa e garantia expressamente a possibilidade desta, fato que, além de ter importância para os povos originários que reconhecem suas terras para além das fronteiras políticas, possibilitava certo abrandamento da invisibilidade dos índios e de suas pautas por reconhecimento e demarcação territorial perante a sociedade¹⁶⁸.

No entanto, o salto legislativo que o ordenamento jurídico brasileiro poderia alcançar, no que diz respeito à concretização dos direitos dos povos originários, foi impossibilitado em razão do veto presidencial, cujos fundamentos estão presentes na Mensagem Presidencial de Veto n. 163, de 24/5/2017.

Nesse documento, a Casa Civil da Presidência se vale de três dispositivos constitucionais para fundamentar as razões do veto, quais sejam: art. 1º, inciso I da CF/88, o qual prevê a soberania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito; art. 20 da CF/88, que afirma que as faixas de fronteira são bens da União e são utilizadas para a defesa do território nacional e, por fim, o art. 231 da CF/88, o qual dispõe sobre o reconhecimento dos direitos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, e a competência da União para demarcá-las, bem como proteger e respeitar seus bens.

No entanto, observa-se que não há fundamento fático ou normativo que motive o controle fronteiriço nestes termos, impedindo que os índios tenham o direito de livre circulação em seu território tradicional, mesmo que este não se enquadre totalmente dentro da fronteira política do país. Isso porque, como visto, esta circulação, numericamente inexpressiva, não coloca em risco a segurança nacional ou a soberania brasileira. Entender de forma contrária é fomentar a invisibilidade e se distanciar da realidade de que a livre circulação entre terras originárias faz parte da identidade desses povos, de sua cultura e sobrevivência.

¹⁶⁸ A título de exemplo de como os índios foram historicamente invisibilizados, apenas no Censo Demográfico de 1991 informações sobre os índios começaram a ser coletadas, mas constando apenas no quesito cor ou raça, e somente em 2010 foram coletados dados sobre etnia e língua nativa. O primeiro Censo da população brasileira foi realizado em 1872 (IBGE, 2010).

Ademais, o art. 231 da Constituição Federal prevê o direito ao reconhecimento e respeito aos territórios indígenas, sendo contraditório buscar limitar e fragmentar um direito constitucional, fazendo-o, inclusive, por meio de legislação ordinária.

Nessa linha, importante retomar a contribuição do jurista Dalmo de Abreu Dallari, que em parecer elaborado ao Conselho Indígena de Roraima sob a demarcação da Terra Indígena Raposa Terra do Sol, território fronteiriço, reforça que os territórios indígenas, “por disposição constitucional, pertencem ao patrimônio da União e os índios têm o direito à ocupação permanente e ao usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes” (DALLARI, 2008). Essa previsão, que é inequívoca em seu conteúdo, não estabelece qualquer restrição ou exceção, não estando excluídas, portanto, as terras situadas em região de fronteira.

Quanto ao risco para a segurança nacional, o jurista também recorda que tal perigo nunca existiu. Pelo contrário, os dados e registros históricos apontam que não existe exemplo de conflitos de soberania ou facilitação de migração clandestina nessas áreas (DALLARI, 2008).

Esses elementos levam à conclusão de que o veto presidencial, em verdade, padece de fundamento normativo e viola frontalmente a norma constitucional protetiva dos direitos dos povos indígenas. Por outro lado, observa-se uma consequência implícita de criminalização do indígena, pois cria proibições infundadas ao direito de ir e vir de quem tem sua sobrevivência e identidade atrelada ao espaço tradicionalmente ocupado.

Conclusão

A NLM representou um primeiro avanço no que tange à superação do paradigma de proteção da segurança nacional, antes predominante em relação à temática da migração transnacional.

Entretanto, a suposta necessidade de salvaguardar a segurança nacional voltou a ser utilizada pelo Estado brasileiro como fundamento para restringir os fluxos de imigração destinados ao país. É o que se vê nas razões do veto ao art. 1º, §2º da NLM, que previa a livre circulação dos povos originários em terras tradicionalmente ocupadas.

O veto presidencial, além de ignorar dados que apontam a inexistência de riscos reais ao controle fronteiriço e à segurança nacional nos casos de migração transfronteiriça dos povos indígenas, viola diretamente a norma constitucional presente no art. 231 da CF/88 e destoa por completo dos parâmetros internacionais presentes na Convenção da OIT 169, na Declaração da ONU e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, não impedindo, na prática, a circulação dos povos indígenas.

Da mesma forma, pode-se argumentar que o teor do veto atenta contra os princípios e diretrizes esculpadas no art. 3º da NLM, uma vez que tal medida reforça padrões xenofóbicos com relação às comunidades indígenas migrantes, bem como impedem que se estabeleçam políticas públicas voltadas para uma acolhida mais humanitária e para o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural aos povos da América Latina, mediante a construção de espaços de cidadania e livre circulação de pessoas, em especial dos povos originários, cujo território ancestral não raro ultrapassa os limites da fronteiras políticas historicamente impostas pelos países da região.

Referências

- BRAND, A. J.; COLMAN. Os Guarani na fronteira do Brasil, Paraguay e Argentina: uma viagem de intercâmbio Guarani. **Revista de Estudos em relações Interétnicas**, v. 14, n. 2, p. 1-14, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/interethnica/article/view/11137/7990>>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- _____; COLMAN, R. S.; MACHADO, N. Os Guarani nas fronteiras do MERCOSUL. In: Reunião Brasileira de Antropologia, 26., 2008, Porto Seguro, BA. **Anais...** Brasília, DF: ABANT, 2008.
- BRASIL. Decreto n. 5051, de 19 de abril. **Promulga a Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- _____. **Decreto n. 592. Pacto internacional sobre direitos civis e políticos**. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Entenda o anteprojeto de Lei de Migrações**. Brasília, DF, s.d. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura/entenda_novo_estatutoestrangeiro2.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- CEPAL. **Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos**. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37050>>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- _____. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, 2007. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/1227-panorama-social-america-latina-2007>>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- DALLARI, D. A. **Nota técnica: índios na fronteira**. Data de publicação: 3/6/2008. Disponível em: <<https://site-antigo.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/228>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Grupo de Trabalho Comunidades Indígenas. **Grupo de trabalho migrações e refúgio**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2017/Nota_t%C3%A9cnica_PL_ind%C3%ADgenas.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010**: características gerais dos indígenas. Rio de Janeiro, RJ, 2010. Disponível em: <biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf>.
- LEVY, M. S. F. O direito das minorias e as nações indígenas no Brasil. **Caderno CRH**, v. 22, n. 57, p. 493-505, 2009.
- OEА. **Convenção Americana de direitos humanos**. San José, Costa Rica, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- _____. **Declaração Americana sobre direito dos povos indígenas**. San José, Costa Rica, 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- ONU. **Declaração da organização das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas**. Rio de Janeiro, RJ, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- ROCHA, E. **Migrante cidadão**: a dinâmica dos deslocamentos dos índios Warao na Amazônia. Disponível em: <<https://www.pinterest.pt/pin/325666616798662466/>>. Acesso em: 17 fev. 2018.
- XAVIER, F. C. C. **Direitos constitucionais para índios imigrantes**: a encruzilhada dos Warao. 2017. Disponível em: <<http://emporiadireito.com.br/leitura/direitos-constitucionais-para-indios-imigrantes-a-encruzilhada-dos-warao>>. Acesso em: 17 fev. 2018.
- YAMADA, É. **Veto na Lei de imigração aumenta a criminalização de indígenas**. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/veto-na-lei-de-imigracao-aumenta-a-criminalizacao-de-indigenas>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

**FLUXOS MIGRATÓRIOS NA FRONTEIRA E OS
DESAFIOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL:
INSTRUMENTOS E POLÍTICAS**

Maria da Consolação Gomes de Castro
Duval Fernandes
Jonnathan Martins Galvão

O fluxo migratório tendo o Brasil como destino é um processo histórico que tem origem na época do descobrimento. Diversas foram as etapas que envolveram desde a chegada ao país de aventureiros em busca de riqueza fácil até a migração de europeus que se estabeleceram em diversos pontos do território, passando pelo vergonhoso processo da escravidão, que deslocou de forma compulsória mais de 4,5 milhões de escravos da África para o Brasil (KLEIN, 1987; FERNANDES, RIGOTTI, 2008).

Na segunda metade do século XX, os fluxos migratórios de saída (do) e de entrada no país passam a se compensar em volumes pouco expressivos até meados da década de 1970, quando novo processo vai tomando corpo e, até o final do século, o Brasil se transforma em um país no qual a emigração se torna o movimento de maior importância nas trocas populacionais com o resto do mundo (ICMPD, 2013).

O início do novo milênio indicava que tal situação deveria perdurar, uma vez que diversos países do Hemisfério Sul passavam por crises econômicas cuja solução proposta seguia ditames econômicos liberais, que priorizavam o controle monetário e fiscal em detrimento da expansão do emprego (NETTO; REIS, 2011). Por outro lado, as economias centrais viviam momento de expansão, que ampliava a demanda por mão de obra em áreas de menor qualificação. Esse mercado poderia facilmente ser atendido pelos imigrantes. As estimativas apontavam que aproximadamente 4,0 milhões de brasileiros viviam no exterior em meados da primeira década do século XXI (FERNANDES; RIGOTTI, 2008).

O processo virtuoso desse crescimento iniciado no centro do sistema econômico também chegou aos países periféricos, principalmente naqueles onde governos mais comprometidos com as necessidades da população assumiram o poder e introduziram expressivas mudanças nas políticas econômicas. Tal movimento teve importante papel na política

brasileira, em especial para aqueles que viviam no exterior. Pela primeira vez criaram-se mecanismos para ouvir os emigrantes e ações concretas para o auxílio e a regularização de brasileiros que viviam no exterior, principalmente em Portugal¹⁶⁹ (FERNANDES; RIGOTTI, 2008).

A crise econômica mundial, cujo momento mais dramático acontece em 2008 com a falência de várias instituições financeiras (NETTO; REIS, 2011), tem importante impacto sobre o processo migratório mundial. Se a questão da segurança já estava presente desde os atentados de 2001, com a crise o aspecto econômico é somado à desconfiança para com o estrangeiro. O desemprego para os imigrantes atinge patamares maiores do que aqueles observados para os nacionais (PEIXOTO; SILVA, 2013), o que torna para alguns a opção do retorno única possibilidade de sobrevivência (OIM 2013; ICMPI, 2013).

Apesar de geral, a crise atinge os países de forma distinta; o Brasil, logo após o primeiro impacto, já em 2010 apresenta notável taxa de crescimento, e, com a perspectiva da realização de grandes eventos esportivos – Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 –, a busca por mão de obra, muitas vezes de baixa qualificação, dinamiza o mercado de trabalho, que passa a incorporar imigrantes de várias nacionalidades (SILVA; LIMA; FERNANDES, 2018). Esse fenômeno desencadeia um processo migratório que traz novos atores oriundos de países com pouca ou nenhuma tradição migratória para o Brasil, como haitianos, senegaleses, bengalis, dentre outros (SILVA; LIMA; FERNANDES, 2018).

As estratégias utilizadas pela maior parte desses migrantes para a entrada no território nacional seguem padrões distintos, mas em maior frequência acontecem via cruzamento de fronteiras na região Norte, nos postos dos estados do Amazonas, em um primeiro momento, seguido por Acre, Rondônia e, no caso dos venezuelanos, por Roraima. (SILVA; LIMA; FERNANDES, 2018; SIMÕES, 2017).

Dois grupos em particular merecem especial atenção por conta das medidas adotadas pelas autoridades brasileiras. Os haitianos, que poucos registros tinham no censo de 2010 – menos de duas dezenas –, a partir de 2010 tornam-se o mais expressivo conjunto de imigrantes recentes que chegam ao Brasil. Se, no princípio, após o terremoto ocorrido em Porto Príncipe naquele ano, os que se apresentaram na cidade de Tabatinga, no estado do Amazonas, não passavam de uma centena, em pouco tempo esse número ultrapassou a casa do milhar, e

¹⁶⁹ Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa sobre Facilitação de Circulação de Pessoas, celebrado em Lisboa em 11 de julho de 2003.

outras cidades fronteiriças foram incorporadas à rota dos haitianos, como Assis Brasil, Brasília e Eptaciolândia.

Em 2016, as estimativas indicavam que aproximadamente 85.000 haitianos haviam ingressado no país desde 2010. Uma importante parcela, mais de 50%, entrou por um posto de fronteira terrestre, em sua maioria como solicitante de refúgio, e o restante obteve o visto humanitário nas representações diplomáticas brasileiras, principalmente em Porto Príncipe (FERNANDES; FARIA, 2016).

Em período mais recente, outro coletivo de imigrantes que merece especial atenção são os venezuelanos, que buscam no Brasil condições de vida melhores que as encontradas no país vizinho. Esse movimento, com destino a países fronteiriços à Venezuela, teve início antes de 2015, mas se desenvolvia de forma residual, principalmente no Brasil, onde as trocas na fronteira já aconteciam com frequência, especialmente por conta das diferenças de preço de alguns produtos entre os dois países, como o combustível (SIMÕES, 2017), por exemplo. No entanto, a ampliação da crise mundial e a queda do preço do petróleo em nível mundial, primeiro produto da pauta de exportação venezuelana, combinada com o acirramento da latente crise política naquele país, fez com que o fluxo de saída de venezuelanos crescesse de forma exponencial, causando vários impactos nas fronteiras com a Colômbia e com o Brasil.

Apesar de não ser possível uma estimativa correta do número de venezuelanos que cruzaram a fronteira com o Brasil, cifras apresentadas pelo governo do estado de Roraima, no início de 2018, indicam que eram mais de 50.000 pessoas¹⁷⁰, o que representaria mais de 10% da população do estado.

A presença desses imigrantes nas cidades de Pacaraima e Boa Vista vem causando grande impacto e suscitando atitudes que vão desde a solidariedade, como fazem as instituições que auxiliam esses imigrantes, na maioria ligadas à Igreja Católica, e os organismos internacionais – ACNUR¹⁷¹, OIM¹⁷², UNFPA¹⁷³ –, até situações de xenofobia explícita com registros de agressões e atentados contra os imigrantes ou mesmo do fechamento da fronteira com o país vizinho solicitado pela governadora do estado¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/04/governo-de-roraima-pede-fechamento-da-fronteira-com-venezuela.html>>. Acesso em: 14/abr. 2018.

¹⁷¹ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

¹⁷² Organização Internacional para as Migrações.

¹⁷³ Fundo de População das Nações Unidas.

¹⁷⁴ Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/capa/brasil/venezuelanos-s%C3%A3o-v%C3%ADtimas-de-xenofobia-em-roraima-1.1572431>>. Acesso em: 10 abr 2018.

Apesar dessas duas situações – a chegada dos haitianos e dos venezuelanos – acontecerem em momentos distintos e com amparos legais diversos, as consequências em termos da governança migratória são bem próximas, indicando despreparo na administração desses fluxos e pouca incorporação de lições aprendidas.

No caso dos haitianos, a ideia de permanência era parte do discurso dos imigrantes. A sua presença nas cidades de fronteira era considerada provisória e um ponto de partida para se chegar a outras regiões (FERNANDES; FARIA, 2016). Em relação aos venezuelanos, apesar da indicação de um desejo de partir para outras regiões do Brasil, há clara preferência por estados da região Norte, principalmente o Amazonas, ou mesmo por ficar na região próxima à fronteira (SIMÕES, 2017). Outro ponto a ser considerado é que no caso dos venezuelanos há expressivo movimento de entradas e saídas, com indicação da permanência de aproximadamente 30% dos que entraram no país¹⁷⁵. Ao se tratar dos haitianos, o fluxo acontecia de forma expressiva em um só sentido, o de entrada.

Propõe-se no próximo tópico analisar, sob a ótica dos instrumentos de gestão da assistência social, como se tem pautado o atendimento aos imigrantes internacionais nas regiões de fronteira, com especial atenção ao caso dos haitianos e venezuelanos, abordando a assistência como direito.

A Lei Orgânica da Assistência Social e os obstáculos para sua operacionalização

Somente com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), especialmente com o disposto em seu artigo 203, segundo Stuchi (2015, p. 113), “o direito introduz uma mudança de conceito em relação ao modelo assistencial anterior, pois reconhece a assistência como direito, lhe atribui caráter universal, sem exigir do seu destinatário qualquer contribuição pecuniária ou contraprestação”. Sabemos que esse reconhecimento não é suficiente para dar materialidade ou para produzir efeitos imediatos na realidade, pois se trata de um conceito de direito social de caráter prestacional¹⁷⁶, cuja interpretação e concretização dependem de normas de processo e de gestão governamental que lhe

¹⁷⁵ DPF e CONARE (abr., 2018). (Dados apresentados em audiência pública na Câmara Federal).

¹⁷⁶ De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 28), “os direitos sociais prestacionais têm por objetivo precípuo conduta positiva do Estado (ou particulares destinatários da norma), consistente numa prestação de natureza fática. [...] os direitos sociais (como direitos a prestações) reclamam uma crescente posição ativa do Estado na esfera econômica e social. [...] pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais”.

imprimam sentido real, ou seja, dependem de sua operacionalização. (STUCHI, 2015).

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, estabelece em seu artigo 1º:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Logo, a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, designado pela Constituição Federal de 1988. Com a publicação da Loas, a assistência social passa a compor o tripé da Seguridade Social juntamente com a saúde e a previdência social. A previdência social tem natureza contributiva, o que não ocorre com a assistência social, que, entretanto, deve atender a todos que dela necessitarem, conforme previsto na Lei 8.742/1993, exigindo do Estado a estruturação de uma política pública específica.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), com base nesses pressupostos, traz como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária¹⁷⁷ (PNAS, 2004).

O primeiro objetivo parece deixar claro que essa política deverá atender todo indivíduo ou grupo que dela precisar. No caso do demandante da assistência social não ser brasileiro ou se encontrar em situação irregular no País, isso não deverá ser considerado obstáculo para seu acesso à política pública de assistência social, visto que a necessidade de proteção social é real, existe.

Em se tratando do 2º objetivo proposto, parece evidente que, se a política nacional de assistência social tem o objetivo de contribuir para a equidade e inclusão dos usuários e grupos específicos, ampliando o

¹⁷⁷ Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145. Brasília, DF 15 out. 2004.

acesso a bens e serviços socioassistenciais para todos, a assistência social também deve contribuir para que grupos específicos de imigrantes que aqui residem tenham a inclusão e a equidade¹⁷⁸ garantidas no acesso a bens e serviços socioassistenciais.

Diante dos argumentos apresentados anteriormente, podemos inferir – de acordo com a Constituição Federal de 1988, com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e com a Lei orgânica de Assistência Social – que os imigrantes internacionais, refugiados e apátridas, regulares ou não, mesmo que documentados de forma provisória, podem ser sujeitos usuários da política pública de assistência social tanto quanto os brasileiros e acessar os bens e serviços socioassistenciais.

É importante esclarecer que os objetivos da assistência social previstos na Loas são também pautados como funções da política nacional de assistência social e da NOB-Suas, 2005 – política pública de proteção social, de defesa de direitos e de vigilância socioassistencial.

Segundo Bruno (2001, p. 13):

[...] os direitos socioassistenciais são os próprios benefícios e serviços de assistência social, reclamáveis ao Estado estabelecidos, ou às vezes, em processo de consolidação, consubstanciados em iniciativas concentradas na proteção social, vigilância social e defesa desses direitos, sempre derivados da CF/88 (art. 203) e da LOAS (especialmente nos art. 1º ao 5º), com fundamento na dignidade da pessoa humana.

Por serviços socioassistenciais entendem-se as atividades continuadas que objetivem a melhoria de vida da população, cujas ações, voltadas para as demandas básicas, observem os princípios, os objetivos e as diretrizes daquela lei. Os dois principais serviços de responsabilidade do Estado que estruturam o Suas são: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi). Os demais serviços foram tipificados por deliberação do Cnas – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109/2009), atendendo ao disposto no artigo 18, inciso II, da Loas, que lhe atribui competência para normatizar as ações e regular a prestação dos serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social.

¹⁷⁸ A equidade está relacionada com a igualdade, sendo que: “Equidade significa o uso da imparcialidade para reconhecer o direito de cada um, usando a equivalência para se tornarem iguais, e vem do latim ‘equitas’. A equidade adapta a regra para um determinado caso específico, a fim de deixá-la mais justa.” (Significado de Equidade. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/equidade/>>. Acesso em: 10 ago 2013).

Na proteção social, de acordo com a Pnas e com a NOB-Suas (2005), a assistência social deve garantir as seguranças de acolhida, de renda, de convívio ou vivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e de sobrevivência em situações de risco circunstanciais.

Para Stuchi (2015), a segurança de acolhida implica que a assistência social crie condições para que nenhum ser humano fique ao abandono ou ao relento por ausência ou acolhida, sobretudo em razão de desastres climáticos ou de calamidade pública que atinjam a condição humana. Aqui cabe refletir: como fica a situação dos imigrantes haitianos e venezuelanos nesse caso? Não teria que estar previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais um serviço de segurança de acolhida em abrigo institucional para os imigrantes que se encontram abandonados nas ruas e em situação de extrema vulnerabilidade, especialmente as mulheres e as crianças?

Temos ainda a segurança de convívio e a segurança de sobrevivência, serviços esses também estabelecidos na Tipificação Nacional. A primeira atua para impedir o isolamento e o abandono, estimulando atividades de convívio como exercício de sociabilidade, afirmação de identidade e reconhecimento social individual e coletivo em diversos ciclos de vida nos territórios de vivência. A segunda, a segurança de sobrevivência (e de renda), é uma das mais típicas e disseminadas formas de presença da política de assistência social, cabendo a ela criar condições básicas de renda, meios materiais e cuidados como elementos que favoreçam a sobrevivência em situações diversas vividas em uma sociedade que mercantiliza o acesso a bens e a condições de sobrevivência. Diferente das demais, que são operacionalizadas por meio de serviços, a segurança de sobrevivência opera por meio de benefícios, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), dentre outros (BRASIL, 2013, p. 68-71).

Vale destacar que a Loas, ao prever a garantia do direito do cidadão a benefícios e serviços, estabelece que estes devam ser “de qualidade” (art. 4º, inciso III). Ora, a qualidade dos serviços e benefícios depende exclusivamente da institucionalidade da política pública, da forma com a qual se articula com outras políticas, do seu funcionamento, da infraestrutura dos seus equipamentos, dos seus recursos humanos e, especialmente, da forma como estrutura e garante a participação e mobilização dos cidadãos (STUCHI, 2015).

E quanto ao seu público? No nosso entendimento, vai além daquele previsto na Loas. Concordamos com Stuchi (2015) quando afirma que:

[...] se o Estado brasileiro tem como fundamento a cidadania (art. 1º da CF/88) e como objetivo erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 2º da CF/88), e os direitos sociais devem ter caráter de inclusão e emancipação social, não se pode definir previamente os cidadãos brasileiros que, em alguma circunstância da vida, venham a necessitar de serviços ou benefícios socioassistenciais (STUCHI, 2015, p. 119).

Conforme previsto na legislação da Pnas, ficamos nos perguntando se os imigrantes regulares no país, os refugiados e os demandantes de refúgio que fixam morada em território brasileiro também não gozariam de tais direitos, considerando-se que são seres humanos, na maioria das vezes em situação de extrema vulnerabilidade social. Segundo a Pnas, os riscos sociais se caracterizam pela situação de violação de direitos ou, ainda, pelo rompimento dos vínculos familiares ou comunitários (poderíamos entender aqui os vínculos comunitários rompidos nos países de origem desses imigrantes causados por desastres naturais/climáticos, por perseguições políticas e/ou religiosas, por falta de meios para sobreviver, entre outros).

Para se falar de reconhecimento do direito à assistência social, um aspecto fundamental é o rompimento com o estigma do cidadão usuário-beneficiário desse direito. Diante do fluxo migratório atual pelo qual passa o Brasil, especialmente nas regiões fronteiriças, necessário se faz rever esse conceito de cidadão usuário-beneficiário da Pnas. É preciso mudar a forma de conceber o usuário, que não é um mero objeto do direito, mas sim protagonista desse direito que só tem significado, que só se efetiva plenamente se apropriado pelo cidadão (e aqui incluímos o imigrante, o refugiado, o demandante de refúgio e o apátrida, que vivem em território brasileiro) que o reivindica. Para isso, faz-se necessário que os serviços se estruturam com os devidos recursos da União, dos estados e dos municípios, conforme previsto no Suas, e viabilizem diagnósticos de seus problemas e da construção de soluções de superação da situação de vulnerabilidade ou risco, juntamente com outros segmentos e/ou órgãos públicos que possam colaborar efetivamente para minimizar os impactos da vulnerabilidade social, especialmente a vivida pelos migrantes, refugiados e apátridas.

Conforme Stuchi (2015, p. 121):

[...] é preciso enxergar a assistência social não apenas como distribuição de bens, ou seja, não apenas pela sua faceta mais

conhecida, a dos benefícios de renda, mas também como proteção social às pessoas. Nesse sentido é possível interpretar a assistência social como um aspecto relevante do reconhecimento da cidadania, uma vez que a carência material não consegue espelhar a faceta política da exclusão.

O público usuário da política de assistência social são os “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos”¹⁷⁹. Para Moojen (2013), a vulnerabilidade relacionada com a migração é definida como:

[...] um processo multidimensional que conflui risco ou probabilidade do indivíduo, lugar ou comunidade de ser ferido, lesionado ou danificado diante de trocas ou permanências de situações externas e/ou internas (BUSSO, 2001, p. 8).

Essa noção se aplica às situações que os migrantes enfrentam na mobilidade espacial, seja na saída ou na chegada do lugar de referência, à medida que se deparam com uma realidade que os condiciona, seja pela aceitação, seja pela rejeição¹⁸⁰. (MOOJEN, 2013, p. 13).

Desse modo, podemos perceber que os migrantes, refugiados e demandantes de refúgio são um grupo populacional que fica exposto a diversas vulnerabilidades em função do processo migratório, e como tal podem se constituir como público usuário da assistência social.

Ainda conforme Stuchi (2015), o direito à assistência social possui quatro dimensões. São elas: a dimensão substantiva, a dimensão estruturante, a dimensão instrumental e a dimensão legitimadora. No caso da dimensão substantiva, a autora pondera que, mesmo “prescrito em texto constitucional e em texto de lei, é insuficiente para que se possa falar na sua concretização, embora a determinação do dever ser seja essencial para a superação da lógica da benemerência” (STUCHI, 2015, p. 122). Na dimensão estruturante está previsto o arranjo institucional que organiza a política de assistência social, o Suas, definindo competências dos entes, dos órgãos correspondentes nas estruturas da administração pública e a interface com outras políticas. A dimensão instrumental trata dos mecanismos de operacionalização do direito, de implementação das prestações concretas às quais os cidadãos devem ter acesso, além de prever as regras sobre os serviços e benefícios que são ofertados e todos os insumos necessários à sua efetivação. Ao se tratar da dimensão

¹⁷⁹ Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145. Brasília, DF, 2004. p. 27.

¹⁸⁰ Herédia e Mocellin (2011).

legitimadora, a autora refere-se ao direito de assegurar voz e protagonismo aos usuários da política de assistência social e de garantir mecanismos de controle das ofertas e da qualidade das prestações visando a que esse direito atinja seu objetivo constitucional.

Todos nós que pesquisamos ou atuamos na área da assistência social reconhecemos o seu avanço e concordamos também que, com a estruturação da política pública de assistência social promovida pelo Suas, o direito à assistência social está se concretizando. No entanto, como afirma Stuchi (2015, p. 122), “o reconhecimento do direito à assistência social é um processo de luta política que só se encerra com a total apropriação desse direito pelos próprios cidadãos”.

A seguir refletiremos sobre os instrumentos de acolhimento da assistência social para os imigrantes venezuelanos criados pelo governo federal.

O caso dos venezuelanos à luz dos instrumentos de acolhimento da assistência social

Em fevereiro de 2018, após visita ao estado de Roraima, o presidente da República anunciou que iria liberar recursos especiais para atender os venezuelanos no norte do país, além de criar um comitê nacional para lidar com os imigrantes. Afirmou ainda que pretendia tratar da situação por vias humanitárias, mas em sua visita se fez acompanhar de ministros da área de segurança, indicando preocupação com o controle das fronteiras. A ambiguidade entre o discurso e as ações do governo federal é foco de crítica por parte da sociedade civil em termos da abordagem dada à situação. O que o presidente fez foi criar instrumentos legais na tentativa de solucionar o problema do fluxo migratório venezuelano.

Um deles foi a Medida Provisória n. 820, de 15 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, frisando no art. 2º, parágrafo único, que “a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, será reconhecida por ato do Presidente da República”. Ora, o país já não tem uma Política Nacional de Assistência Social (Pnas) operacionalizada pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) que define seu público, o conceito de vulnerabilidade, o financiamento, a gestão da política? Desconhece-se também um documento produzido em maio de 2016 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário cujo título é “O papel da assistência social no atendimento aos imigrantes”. Esse documento teve como objetivo sistematizar os debates da Câmara Técnica da Comissão

Intergestores Tripartite (CIT) para a construção do entendimento sobre o papel da política de assistência social no atendimento aos migrantes. Ele é fruto de estudos e da experiência acumulada pela Secretaria Nacional de Assistência Social no acompanhamento da temática, especificamente para essa finalidade. No referido documento, o primeiro item discute o migrante como sujeito de direitos, afirmando:

[...] o fenômeno da migração se manifesta de muitas formas no território nacional, apresentando especificidades. O primeiro passo para se definir o direito socioassistencial de pessoas em situação migratória é reconhecer que migrantes são sujeitos de direitos, com direitos e proteções asseguradas tanto no ordenamento jurídico brasileiro quanto no plano internacional (MDS, 2016, p. 4).

Os autores do documento ponderam ainda que as ações realizadas pela equipe do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹⁸¹ com relação à temática migratória advêm das atribuições do governo federal no tocante à Política Nacional de Assistência Social. Segundo eles, fenômenos complexos, como o da mobilidade humana, exigem respostas transversais no âmbito das políticas públicas a envolver diversas pastas como uma única possibilidade de um resultado efetivo.

O documento citado apresenta um histórico de atuação da Secretaria Nacional de Assistência Social no contexto dos fluxos migratórios ao Brasil. Após o histórico e o reconhecimento da situação do aumento do fluxo migratório, especialmente a partir de 2010, o governo brasileiro empenhou esforços no sentido de acolher os imigrantes em ações humanitárias, integrando diversas políticas públicas nas três esferas da Federação. No campo socioassistencial, as primeiras medidas adotadas foram caracterizadas como respostas emergenciais devido à demanda por acolhimento provisório de proporções muito superiores às capacidades locais de atendimento em um período curto para a estruturação de uma rede de acolhimento até então inexistente.

Foram também pactuados na CIT e aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas) critérios de partilha do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em situações de calamidade pública e de emergência, conforme previsto na Pnas (Portaria n. 70, de 11 de junho de 2014, que apresenta novos critérios de partilha pactuados nas resoluções nº 2, de 3 de abril de 2014, da CIT; e n. 11, de 17 de abril de 2014, do Cnas). A Pnas prevê o

¹⁸¹ Designação do Ministério quando do estudo.

ordenamento dos serviços em rede e de acordo com os seguintes tipos de proteção social: básica e especial (de média e alta complexidade). O atendimento aos migrantes dever estar garantido em todos os níveis de proteção, de acordo com as demandas apresentadas (MDS, 2016).

Outro instrumento legal criado pelo presidente foi o Decreto nº 9.286, promulgado em 15 de fevereiro de 2018, que define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, previsto na Medida Provisória nº 820. O comitê é formado por um representante de cada Ministério¹⁸² e da Casa Civil, e todas as suas funções e atribuições acontecem em Brasília. A presidência do comitê é exercida pela Casa Civil e a Secretaria Executiva está a cargo do Ministério da Defesa.

Algumas medidas tomadas pelo governo federal, como o decreto mencionado anteriormente, inquietam-nos, pois as competências estabelecidas para o comitê poderiam ser atendidas por órgãos de governo que participam da gestão da Política Nacional de Assistência Social, como o Ministério de Desenvolvimento Social.

Pensamos que seria iniciativa acertada rever as responsabilidades de cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) prevista no documento “O papel da Assistência Social no atendimento aos migrantes”, produzido pelo MDS em 2016, além de enfrentar os desafios nele propostos, especialmente a integração no conjunto das políticas públicas das responsabilidades compartilhadas e exclusivas, de forma a permitir que as seguranças do Suas sejam garantidas a quem delas necessitar, com o cuidado de não cometer duplicidade ou omissão de ofertas nos territórios (MDS, 2016).

Considerações Gerais

Em um de seus últimos livros, Zygmunt Bauman¹⁸³ (1925 – 2017) trata da questão do fluxo migratório no mundo. Segundo o autor, o estranhamento, a negação de auxílio e outras agressões em relação aos imigrantes internacionais são sintomas da crise humanitária pela qual passa a sociedade. A chegada do imigrante, do outro, não nos deixa cómodos, e o contato com o “estranho” nos modifica.

¹⁸² Participam do comitê: Casa Civil; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Integração Nacional; Ministério dos Direitos Humanos; e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

¹⁸³ *Estranhos à nossa porta*. Zahar Editora, 2016.

Durante vários anos o Brasil podia ser definido, em termos da migração internacional, como país de imigração, como no século XIX e em parte do século XX, ou país de emigração, após a década de 1970 até os primeiros anos do século seguinte. Quando do início da crise econômica mundial de 2008, vários fluxos migratórios se cruzaram, de forma que entradas, saídas e trânsito criaram um novo quadro que exige análises mais profundas.

O início da década de 2010 é um ponto de inflexão desse processo, pois a chegada de haitianos e imigrantes de outras nacionalidades mostrou o quanto o país estava despreparado para receber um volume até certo ponto reduzido, se comparado aos fluxos de demandantes de refúgio na Europa. Em uma contagem bem generosa, os recém-chegados, em um período de oito anos (2010 a 2018), não somariam 250 mil pessoas, aproximadamente 0,2% da população do país.

No entanto, o despreparo dos órgãos de governo e a inexistência de políticas específicas para atender aos imigrantes fez com que a situação, principalmente nas áreas de fronteira, tomasse proporções de crise humanitária.

Sinais ambíguos passados pelas autoridades responsáveis pela governança migratória, em lugar de surtir efeitos desejados, contribuíam para ampliar o fluxo irregular e a vulnerabilidade dos imigrantes. As medidas de acolhimento disponibilizadas pelos órgãos de governo mostraram-se insuficientes e contraditórias. A crise humanitária que se anunciava foi evitada pela ação da sociedade civil, que criou redes de solidariedade que puderam acolher e encaminhar milhares de imigrantes. Em todo esse processo, duas situações merecem destaque: a migração de haitianos, que teve seu auge entre 2012 e 2015, e a migração de venezuelanos, que é mais recente e ainda em desenvolvimento.

Embora as razões dos deslocamentos sejam distintas e os projetos migratórios diversos, os dois casos mostram a dimensão do despreparo da área governamental para lidar com o problema de acolhimento e encaminhamento, apesar da existência de mecanismos legais que podem dar suporte a esses processos.

No primeiro caso, dos haitianos, em que pese estar em vigor uma legislação que trata a migração sob a égide da segurança nacional, foi possível gerar mecanismos para acolher os imigrantes e garantir a sua entrada de forma regular no país. No entanto, as dificuldades de diálogo entre as esferas municipais, estaduais e federal levaram a situações de calamidade pública e à solicitação do fechamento de fronteira pelo governo do Acre.

No caso dos venezuelanos, a história se repete, apesar de estar em vigor uma nova Lei de Migração¹⁸⁴ que tem por referência o respeito aos direitos humanos dos imigrantes. Uma vez mais, o diálogo entre autoridades municipais, estadual e federal acontece de forma fragmentada e a sociedade civil é, novamente, a que se alinha para acolher e encaminhar os imigrantes. Por outro lado, dando provas da pouca visão no trato com os imigrantes, as autoridades pedem o fechamento da fronteira, nesse caso em Roraima.

Outro ponto de destaque é a presença de organismos internacionais como ACNUR, OIM, UNFPA e outros no auxílio da gestão da migração dos venezuelanos, fato que não foi observado quando da migração de haitianos, apesar do maior número de imigrantes e das situações de extrema vulnerabilidade observadas.

Por fim, a incapacidade das autoridades de lidar com a situação, por conta das dificuldades político-institucionais pelas quais passa o país após o golpe de 2016, fez com que a governança do fluxo migratório dos venezuelanos fosse entregue às forças armadas.

Esse talvez seja o ponto mais controverso da governança migratória no Brasil. Apesar da inexistência de uma política de migração e da vigência de uma legislação migratória com forte viés na segurança nacional, o fluxo dos haitianos, que pesem os problemas não resolvidos, foi tratado no âmbito do Poder Executivo, que procurou aprimorar mecanismos, principalmente na área da assistência social, com instrumentos de gestão e atendimento aos imigrantes.

A nova Lei de Migração foi promulgada tendo por base princípios democráticos e o reconhecimento de direitos, todavia, ao primeiro contato dessa nova legislação com uma crise migratória, mesmo que de baixa intensidade, a saída encontrada foi a militarização da gestão do fluxo migratório na fronteira, que assim se transforma em uma questão de segurança nacional.

O sistema da assistência social no Brasil é, possivelmente, um dos mais amplos do mundo em termos de acesso. No entanto, a pouca visão no trato da migração internacional de forma democrática e participativa deixa de lado um sistema que foi construído em processo de amplo debate com a sociedade civil e que representa uma conquista da sociedade brasileira.

¹⁸⁴ Lei n. 13.445, de 24 maio 2017.

Referências

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **O papel da assistência social no atendimento social aos migrantes**. Brasília, DF, 2016.
- _____. **Resolução CNAS n. 11 de 17 abr. 2014**. Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada e reordenamento do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias do ano de 2014. Brasília, DF, 2014.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.
- BRUNO, N. **A construção dos serviços de assistência social como política social pública**. 2011. 228f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – PUC SP, São Paulo, SP, 2011.
- BULOS, U. L. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 83/2014. São Paulo, SP: Saraiva, 2015.
- CAVALCANTE, S. M.; DANTAS, R. N. M. Políticas públicas: análise das condições do Hospital Estadual Monsenhor Walfredo Gurgel. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, RN, v. 9, n. 1, p. 308-323, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/viewFile/10334/7307>>. Acesso em: 05 fev. 2017.
- DALLARI, D. A. Direitos sociais: desmoralizante retrocesso brasileiro. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 30 dez. 2016. Disponível em: <http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2016/10/30/direitos-sociaisdesmoralizante-retrocesso-brasileiro/?from_rss=sociedade-aberta>. Acesso em: 19 fev. 2017
- FERNANDES, D.; FARIA, A. A diáspora haitiana no Brasil: processo de entrada, características e perfil. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp. 2016.
- _____; RIGOTTI, I. Brasileiros na Europa: notas preliminares. In: CONFERÊNCIA BRASILEIROS PELO MUNDO, 1., 2008, Rio de Janeiro, RJ. **Anais...** Itamaraty, 2008.
- HERÉDIA, V. B. M.; MOCELLIN, M. C.; GONÇALVES, Ma. C. S. (Org.). **Mobilidade humana e dinâmicas migratórias**. Porto Alegre, RS: Letra & Vida, 2011.
- ICMPD – INTERNATIONAL CENTER FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT. **Migração Brasil-Europa: a situação dos imigrantes brasileiros retornados da Europa no início do Século XXI**. Viena, 2013.
- KLEIN, H. A demografia do tráfico Atlântico de escravos para o Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 17, n. 2, p.129-149, 1987.
- MOOJEN, V. P. **A especificidade da política de assistência social no atendimento a imigrantes internacionais**. Caxias do Sul, RS, 2013.
- NETTO, C. R. S.; REIS, R. P. Políticas econômicas dos países emergentes na crise de 2008: uma análise sobre coordenação e o papel da governança global. **3 Encontro Nacional da ABRI 2011**, Belo Horizonte, MG, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100050&script=sci_arttext>. Acesso em: 22 mar. 2018.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO. **Fatores positivos e obstáculos para a reintegração sustentável no Brasil**. Lisboa, 2013.
- OLIVINDO, K. A. F.; ALVES S. M. C., ALBUQUERQUE, S. A. **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2015.
- OLIVEIRA, C. P. R.; OLIVEIRA, R. C. O. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 5-29, 2011.
- PEIXOTO, J.; SILVA, T. **O acesso dos imigrantes brasileiros aos direitos em Portugal**. Lisboa, ICMPD, 2013.
- SILVA, F. R.; LIMA, C. F.; FERNANDES, D. O caso de imigrantes haitianos, congolese, senegaleses e ganeses e a relação com o mundo do trabalho no Brasil. In: BAENIGER, R. et al. (Org.). **Migração Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp;UNFPA, 2018a.
- _____. Um panorama geral dos imigrantes: haitianos, congolese, senegaleses e ganeses. In: BAENIGER, R. et al. (Org.). **Migração Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp;UNFPA, 2018b.
- SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 7.ed. rev. e atual. São Paulo, SP: Malheiros, 2014.
- SIMÕES, G. F. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba, PR: Editora CRV, 2017.
- STUCHI, C. G. O reconhecimento do direito à assistência social. In: OLIVINDO, K. A. F.; ALVES S. M. C.; ALBUQUERQUE, S. A. **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz Brasília; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2015.

**DE RORAIMA À METRÓPOLE PAULISTA:
MIGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E O PERFIL DA
MIGRAÇÃO VENEZUELANA EM SÃO PAULO**

Camila Rodrigues da Silva
Rosana Baeninger

Nas últimas décadas, o Brasil tem se destacado entre os destinos de migrações de trabalhadores oriundos de países periféricos e, hoje, o fluxo de entrada de imigrantes é composto em primeiro lugar, por latino-americanos, mas também por africanos, asiáticos, europeus, norte-americanos e refugiados.

Em âmbito global, esse movimento se deve à crise capitalista que se origina nos países centrais a partir de uma bolha imobiliária nos Estados Unidos no final dos anos 2000 (SINGER, 2009) e que afetou a geopolítica internacional de modo a destacar novos atores na divisão internacional do trabalho. Consequentemente, a dinâmica das migrações internacionais também se transformou e adquiriu movimentos cada vez mais transnacionais (BAENINGER, 2016).

Dada a integração comercial e financeira dos países periféricos às economias norte-americana, europeias e japonesa, empresas transnacionais passaram a deslocar suas operações para países onde o custo de mão de obra é menor (SINGER, 2009). Concomitante a esses processos, cresce a economia de serviços nas cidades globais (SASSEN, 1998), que são espaços representativos em maior grau dos processos e das estruturas globalizantes e que mais atraem imigrantes internacionais hoje - muitas delas no Sul global. Neles, cresce também a demanda de trabalhadores com conhecimento técnico e de áreas específicas para atuar em “setores econômicos líderes”, com telecomunicações e finanças (SASSEN, 1998)). Mas essa demanda é paralela e complementar a uma esfera econômica e de empregos relacionados a trabalhos domésticos ou de baixa qualificação, que geralmente são menos remunerados (SASSEN, 1998). Paralelamente, surgiram bolsões de pobreza e desemprego nos países industrializados (SINGER, 2009).

Neste contexto, o Brasil se torna destino de emigração dessas duas demandas de trabalhadores. No entanto, os dois grupos são tratados de formas diferentes: os chamados “periféricos na periferia” (BASSO, 2003) são direcionados para trabalhos em setores marcados pela

precarização (MAGALHÃES, 2017); enfrentam preconceitos decorrentes de uma sociedade com herança escravagista; e, legalmente, têm um tratamento diferenciado, com a oferta de documentos de caráter prevalentemente emergencial (anistia, vistos humanitários ou regularizações extraordinárias), de natureza discricionariamente “humanitária” (SILVA, 2016). Desta forma, é que o tema das migrações internacionais ressurge como questão demográfica no Brasil ao final do século XX e na virada para o século XXI (BAENINGER, 2016).

No cenário global das migrações Sul-Sul que se insere a recente migração de venezuelanos para o Brasil: uma crise política convertida em uma crise econômica e que produz, sob diversos aspectos, fatores de expansão populacional (SINGER, 2002) do país.

A crise na Venezuela

Os fatores econômicos e a tensão política são fundamentais para compreender o movimento migratório de venezuelanos para o Brasil. É preciso recuperar que, em 2011, a Venezuela se tornou a maior reserva de petróleo do mundo. Naquele ano, o relatório anual da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) atestou que o país havia ultrapassado a Arábia Saudita em volume de reservas de petróleo cru, com 296,5 bilhões de barris em seu solo (CARTA CAPITAL, 2011).

Para compreender a posição geopolítica do país, é importante considerar que a Venezuela está entre os quatro maiores fornecedores de petróleo dos EUA, e que suas receitas de petróleo representam historicamente, em média, um terço do PIB e metade da receita do governo (CAMPOS, 2016). No entanto, sua vantagem é, ao mesmo tempo, sua limitação. Como afirma Maringoni (2009), a Venezuela é um caso típico de “doença holandesa”: a entrada de dólares na economia por meio das exportações de petróleo tende a valorizar o câmbio e a desequilibrar outras iniciativas econômicas. Ou seja, há pouco incentivo a investir em outras indústrias ou setores da economia com tanta abundância de petróleo -- e isso tem sérias consequências quando os preços das commodities caem.

A Venezuela importa 40% dos alimentos que consome, mas isso deve ser analisado de forma desagregada. Em entrevista institucional, um representante da Organização das Nações Unidas (ONU) explicou que há uma produção satisfatória de frutas, legumes e hortaliças, que atenderia a cerca de 80% da demanda, mas que há muita carência de grãos e proteína animal (SILVA, 2017). Outro problema é a interferência de questões políticas na economia, que, historicamente, tornou a inflação o principal fator de deterioração do padrão de vida da população (SILVA, 2017).

A partir do auge em 2014, o preço do barril caiu vertiginosamente até atingir o patamar de US\$ 32 em fevereiro de 2016. A Venezuela, particularmente, vendia seu petróleo a US\$ 21 por barril em janeiro de 2016, a um custo de cerca de US\$ 18 o barril. Dada a dependência do país e das políticas públicas desse único setor econômico, o cenário econômico e social que se seguiu foi de catástrofe (FIGUEIRA, 2017). Esse período também coincide com o período do governo de Maduro, o chavismo pós Hugo Chaves.

Pressões políticas da oposição e de atores internacionais influenciaram tanto a espiral inflacionária como a forte deterioração da moeda local, o Bolívar Fuerte. Em janeiro de 2016, o próprio Banco Central da Venezuela revelou que a inflação anual até setembro de 2015 chegou a 141%, depois de um ano sem divulgar dados oficiais sobre o assunto (BBC, 2016). De lá para cá, não foram publicadas novas informações sobre esse índice, apenas algumas medidas do governo.

Ao mesmo tempo em que cai o preço do petróleo, o câmbio paralelo deprecia aceleradamente o poder de compra da moeda venezuelana. Em 2014, o mercado paralelo depreciava a moeda em 88% a mais em relação ao câmbio oficial, ou seja, de um câmbio de 6,3 bolívares por dólar, na verdade, conseguia-se trocar 51 bolívares por dólar (JIMENEZ, 2014). Em julho de 2017, durante a etapa de campo no país, os números eram muito maiores: era possível trocar entre 6500 e 8000 bolívares por um dólar no mercado paralelo.

Uma série de soluções tem sido tentada pelo presidente da República Bolivariana para frear o processo de desvalorização monetária e retomar o controle do câmbio. Uma delas foi trocar a moeda de referência do dólar pela moeda chinesa, o yan. Outra foi arriscar na criação de uma criptomoeda chamada petro, atrelada ao preço do barril do petróleo venezuelano.

Essa deterioração da moeda afeta as importações de alimentos, medicamentos e outros bens de consumo que o país não produz internamente - ou cuja produção está nas mãos de empresários que se opõem ao governo Maduro. Além da escassez de alguns produtos (em especial remédios e artigos de higiene pessoal), o resultado desses fatores econômicos é a redução drástica do poder de compra dos salários e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população, que está sofrendo sérios problemas de saúde e de segurança alimentar. Em um cenário com o salário mínimo de 325.544 bolívares (R\$ 46), uma simples camiseta de algodão custava 30.000 bolívares.

O desemprego também tem deteriorado a qualidade de vida dos cidadãos: apesar de o governo Maduro ter deixado de publicar uma série de dados oficiais sobre a situação socioeconômica, o último relatório

World Economic Outlook do Fundo Monetário Internacional (FMI), publicado em outubro de 2017, apontou que 26,4% da População em Idade Ativa do país estão desempregados.

Migração para a Fronteira Norte

Esta realidade explica as motivações da migração para a fronteira com o Norte do Brasil, onde são registradas a maioria dos pedidos de refúgio. Pesquisa realizada recentemente em Roraima, de onde foram feitas quase metade das solicitações de refúgio, destaca que a “crise econômica e política é apontada por 77% dos participantes como o principal motivo para emigrar” (SIMÕES et al., 2017, p. 4).

Boa parte dos venezuelanos que pedem refúgio vem por uma migração terrestre oriunda da fronteira Santa Elena de Uairén-Pacaraima. Observa-se que a maioria utiliza o refúgio como uma forma de obter a regularização migratória e a consequente obtenção de documentos, não possuindo uma clara motivação de obter proteção frente a perseguições eventualmente sofridas em seu país de origem ou por um bem fundado temor de perseguição (SILVA, 2017).

O cenário é tão evidente que algumas das obrigações dos que solicitam refúgio, como não poderem retornar ao local em que possuem o fundado temor de alguma forma de perseguição é desconhecido ou ignorado por uma parcela significativa dessas pessoas, as quais, em diversas entrevistas, alegam ter que retornar em breve para a Venezuela para resolver algumas demandas (SILVA, 2017).

As principais reclamações sobre o país estão relacionadas à falta de alimentos e de medicamentos, além da inflação, que está reduzindo o poder de compra dos salários. Então, mesmo onde há menos escassez de produtos básicos, como na capital Caracas, o alto preço de bens de subsistência, como feijão e papel higiênico, tem comprometido a alimentação dos venezuelanos.

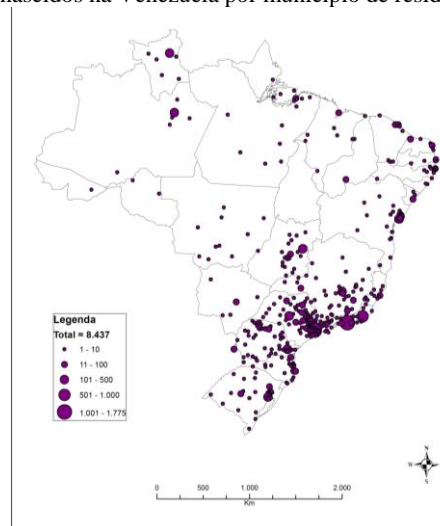
A esses pedidos, a tendência é que se somem as migrações de fronteira que se deslocam, posteriormente, para São Paulo (OIT, 2017), em busca de oportunidades. Esse imigrantes que chegam na fronteira Norte, além das dificuldades de regularização migratória, acabam enfrentando as dificuldades de ingresso no mercado de trabalho, agravadas pelo cenário econômico, já que o Brasil tem registrado a maior taxa de desemprego dos últimos 15 anos. Além disso, Roraima se caracteriza por ter nos empregos públicos as melhores opções de emprego - e o fato de serem estrangeiros os impede de concorrer a essas oportunidades (SILVA, 2017).

Perfil da imigração venezuelana em São Paulo

A construção de uma análise perspectiva sobre os efeitos da migração transfronteiriça no perfil de venezuelanos São Paulo será construída a partir do recurso metodológico da "mirada bifocal" (VELASCO; ARIZA, 2012), que leva em conta os processos migratórios dos venezuelanos na origem, nos lugares de trânsito e nos destinos (BAENINGER, 2016).

Os dados disponíveis no Atlas Temático de Migrações Internacionais do Observatório das Migrações de São Paulo-NEPO/UNICAMP-FAPESP (2017), com dados do Sistema Nacional de Cadastros e Registros (SINCRES), já indicavam a presença venezuelana entre 2000-2015 em diversas localidades do Brasil (Mapa 1).

MAPA 1 – Imigrantes internacionais registrados (RNE) no Brasil, entre 2000-2015, nascidos na Venezuela por município de residência



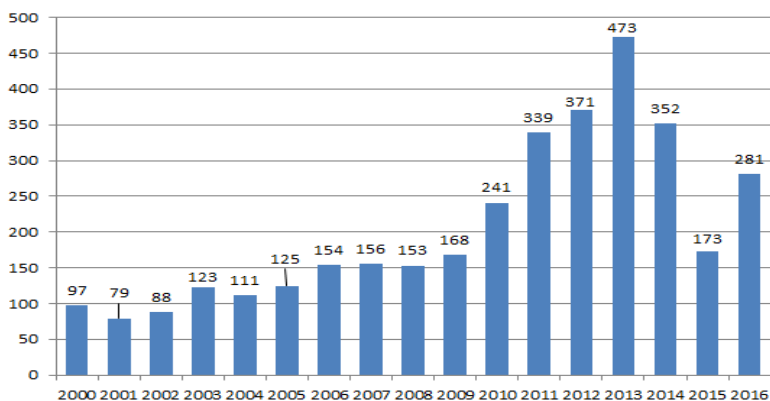
Fonte: SINCRES/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Os dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros -Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) - apontam que houve um aumento no número de imigrantes venezuelanos em São Paulo entre 2009 e 2013. Uma autoridade do Consulado da Venezuela no Brasil, na cidade de São Paulo, confirmou que o Brasil nunca foi um destino prioritário para os venezuelanos, mas que, sim, houve um aumento de imigrantes venezuelanos em São Paulo e na região Centro Sul nos últimos anos (SILVA, 2017). Ele afirmou em agosto de 2017 que, somente nos últimos cinco anos, cerca de 10 mil venezuelanos migraram para a região

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Centro Sul (que abrange o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste): 8.500 que passaram pelo consulado e 2.000 que não passaram pelo órgão nem informaram sua estadia no Brasil (SILVA, 2017).

GRÁFICO 1 – Imigrantes internacionais registrados (RNE), entre 2000-2016, nascidos na Venezuela por ano de registro



Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Segundo a autoridade, nos anos 1970 e 1980, os venezuelanos migravam para a Europa e, principalmente, para os Estados Unidos, onde estaria, segundo sua estimativa, 50% dos venezuelanos que estão fora da Venezuela. A maioria se concentra na Flórida, principalmente em Miami, no Texas e em Houston. Na Europa, o principal destino é a Espanha, embora hajam imigrantes venezuelanos na Itália e em Portugal (SILVA, 2017).

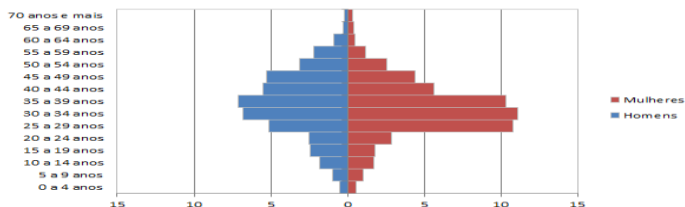
Historicamente, os venezuelanos que vinham para São Paulo o faziam por razão de estudo - principalmente Medicina e pós-graduação. Havia também, ainda que residualmente, trabalhadores transferidos para empresas no Brasil, parte de um movimento mais amplo de “fuga de cérebros” que ocorre desde o início do governo de Hugo Chávez. Segundo o World Factbook da CIA (2017), estima-se que mais de um milhão de venezuelanos, predominantemente de classe média e alta, tenham emigrado desde 1998, principalmente para o Canadá, a Colômbia e os Estados Unidos. Esse perfil difere daquele que chega à fronteira em Roraima.

Ao analisar os venezuelanos registrados entre 2000 e 2015, 95,3% dos residentes estavam concentrados no Estado de São Paulo e, destes, a maioria na capital. O perfil predominante até 2015 era de

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

mulheres estudantes, solteiras e em idade produtiva, principalmente nas faixas etárias entre 25 e 39 anos. A partir de 2016, a razão de sexo aumenta, provavelmente por conta dos fluxos oriundos da crise econômica e com maior presença de homens na migração.

GRÁFICO 2 – Imigrantes internacionais registrados (RNE), entre 2000-2015, nascidos na Venezuela segundo sexo e grupos etários. Estado de São Paulo



Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

TABELA 1 – Imigrantes internacionais registrados (RNE), entre 2000-2015, nascidos na Venezuela segundo as principais ocupações. Estado de São Paulo, 2000-2015

Ocupação	N	%
Estudante	774	26.38
Médico(a)	507	17.28
Arquiteto(a)	287	9.78
Prendas domésticas	220	7.50
Diretor(a), Gerente ou Proprietário(a)	156	5.32
Economista	113	3.85
Professor(a)	57	1.94
Oficial	55	1.87
Administrador(a)	52	1.77
Profissional Liberal	40	1.36
Programador(a)	40	1.36
Sem ocupação	64	2.18
Aposentado(a)	10	0.34
Ocupação não classificada	280	9.54
Outras ocupações	279	9.51
Total de casos válidos	2,934	100.00

Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

De fato, um estudo amostral da Polícia Federal, feito com três mil refugiados venezuelanos que chegaram em 2017 e publicado no

jornal O Globo, 58% dos imigrantes são homens e 78% deles são solteiros (CAMPOREZ, 2017).

Em relação à profissão, 6,2% são engenheiros, 4,8% são médicos e 4,8%, economista (CAMPOREZ, 2017). Nota-se que o perfil de formação acadêmica é diferente do imigrante venezuelano que chegou a São Paulo até 2015.

Os limites da Autorização de Residência para Países Fronteiriços

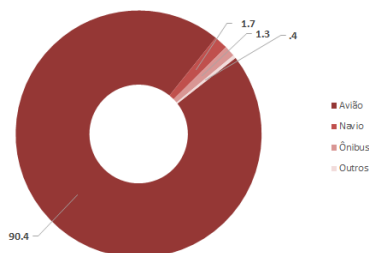
Em 3 de março de 2017, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) publicou a Resolução Normativa (RN) 126/2017, que concedia residência temporária para os venezuelanos por dois anos e tinha data de validade de um ano.

A resolução só surgiu após uma forte manifestação de entidades vinculadas ao tema da migração e da proteção aos Direitos Humanos e chegou tardiamente, somente dois anos após o aumento do fluxo. Outro aspecto foi a ausência de divulgação da medida (SILVA, 2017).

Essa regularização migratória teve como entraves a burocracia e o pagamento de taxas. Entre as dificuldades burocráticas, está o fato de a resolução exigir os nomes do pai e da mãe, o que o documento venezuelano oficial não contém. O cenário se torna ainda pior porque algumas pessoas perderam seus documentos no caminho e têm dificuldades de conseguir uma segunda via na Venezuela.

O segundo problema é de custo. No caso da chegada ao Brasil, em Pacaraima, a maioria dos venezuelanos se deslocou de ônibus em uma viagem com duração média de 1 a 2 dias, justamente pela falta de recursos financeiros (SIMÕES et al, 2017, p. 4). Em julho de 2017, essas taxas somadas chegavam a pouco mais de R\$ 300, o que já chegou a equivaler quase sete salários mínimos venezuelanos. Esse custo praticamente inviabilizou a RN 126 (SIMÕES, 2017).

GRÁFICO 2 – Imigrantes internacionais registrados (RNE), entre 2000-2015, nascidos na Venezuela segundo segundo meio de transporte na entrada (%)



Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Contraditoriamente, quem poderia ter algum dinheiro para pagar a autorização de residência, não poderia pedir por uma exigência: ter ingressado no território brasileiro por via terrestre. Historicamente, a migração venezuelana para o Brasil que aponta uma maioria maciça de chegadas por via aérea.

Vencido o prazo da resolução, o governo federal publicou, em 14 de março de 2018, a Portaria Interministerial 9, com a mesma função e alguns ajustes, como a eliminação da exigência de que a entrada seja por terra. O documento não tem data de validade, mas pode ser revogado a qualquer momento.

Política de interiorização e perspectivas

Em fevereiro de 2018, o governo federal anunciou um processo de transferência de venezuelanos que solicitaram refúgio em Roraima para os estados de São Paulo e Amazonas. Segundo o anúncio oficial, 350 seriam enviados ao município de São Paulo e 180 para Manaus. Na capital paulista, eles serão recebidos por espaços da prefeitura e da sociedade civil que são especializados no acolhimento de imigrantes.

Esse projeto de interiorização, que deve alcançar um número maior de pessoas no médio prazo, deve contribuir para acelerar o desenvolvimento de redes migratórias (TRUZZI, 2008). Esse movimento também é coerente com os processos recentes de migrações sul-sul (BASSO, 2003), nos quais o espaço/tempo/laços acionam diferentes redes sociais, contribuindo para o projeto migratório (BAENINGER, 2012) e o destino migratório (PORTES, 1999).

Há distinções entre redes sociais e redes migratórias: as primeiras já existem anteriormente e, por vezes, alimentam as redes migratórias (TRUZZI, 2008). Segundo Truzzi (2008), além do papel de ligação entre origem e destino, há também uma função estratégica das redes no lugar de destino, por meio de vínculos que se estabelecem no período de integração à nova sociedade, a partir de padrões residenciais, ocupacionais matrimoniais e das associações étnicas.

Neste sentido, mapas mentais dos que pensam em emigrar são diferentes dos mapas geográficos (TRUZZI, 2008), ou seja, mesmo que São Paulo esteja mais distante fisicamente que Boa Vista, os migrantes tendem a escolher o local onde estejam os indivíduos mais próximos.

Em Silva (2017), é possível identificar o fortalecimento das redes de venezuelanos na cidade de São Paulo e a intenção de trazer familiares, amigos e cônjuges que se manifesta nas entrevistas semiestruturadas. Além disso, a caracterização dos fatores de expulsão populacional permite identificar a atual crise econômica como de caráter estrutural, que demorará a ser revertida (SILVA, 2017).

Seis dos oito entrevistados já tinham alguma referência em São Paulo quando chegaram. Além disso, eles usam fatos políticos na Venezuela (principalmente relacionados à oposição) como justificativa para se reunirem - como aconteceu no Plebiscito da oposição em julho deste ano. Para organizar esses encontros, utilizam seus perfis nas redes sociais da internet, que também são usadas como canais de comunicação para envio de remessas ou de produtos para familiares (SILVA, 2017).

Outro ponto que alimenta essa hipótese está relacionada à dinâmica da vida migrante na fronteira Norte. O mercado de trabalho, principalmente em Roraima, é insuficiente para absorver todos os recém-chegados, especialmente se os números de migrantes continuarem a crescer, conforme tem apresentado os comparativos dos últimos anos.

Com o estímulo da política de interiorização, que provavelmente alcançará mais de 350 pessoas, e a articulação das redes migratórias que têm se formado ao longo dos últimos três anos, a tendência é que São Paulo se torne um destino de destaque para este fluxo migratório.

Referências

- ALBUQUERQUE JR., D. M. **Xenofobia**: medo e rejeição ao estrangeiro. São Paulo, SP: Cortez, 2016.
- BAENINGER, R.; FERNANDES, D. M. (Corrd.); PERES, R.; DEMETRIO, N.; DOMENICONI, J. (Org.). **Atlas temático**: observatório das migrações em São Paulo: migrações internacionais. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2017.
- _____. Migração transnacional: elementos teóricos para o debate. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2016.
- BASSO, P. Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie. In: _____. PEROCCHI, F. (a cura di). **Gli immigrati in Europa**: diseguglianze, razzismo, lotte. Milano: Franco Angeli, 2003.
- BBC. **Venezuela confirma que tem inflação mais alta do mundo**. 15 jan. 2016. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160115_venezuela_inflacao_cc>. Acesso em: 15 out. 2017.
- CAMPONEZ, P. Venezuelanos com ensino superior tentam recomeçar a vida no Brasil. **O Globo**, Rio de Janeiro, RJ, 16 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/venezuelanos-com-ensino-superior-tentam-recomecar-vida-no-brasil-22403017#ixzz5A8UJ7N52>>. Acesso em: 18 mar. 2018.
- CAMPOS, A. F. Venezuela: resultados e desafios da reforma petrolífera dos anos 2000. **Revista Augustus**, v. 20, n. 40, p. 92-104, 2016.
- CARTA CAPITAL. **Venezuela supera Arábia Saudita em reservas de petróleo**. Rio de Janeiro, RJ, 20 jul. 2011. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/venezuela-supera-arabia-saudita-em-reservas-de-petroleo>>. Acesso em: 18 out. 2017.
- CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; ARAÚJO, D. **A inserção dos migrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Brasília, DF: Observatório das Migrações, Internacionais, 2016. (Relatório Anual 2016.).

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- ESTADOS UNIDOS. Agência Central de Inteligência. **The world factbook**, 2017.
- FIGUEIRA, M. S. **Desenvolvimento econômico na cadeia global do petróleo: Venezuela e Arábia Saudita em perspectiva sistêmica**. 2017. 177f. Dissertação (Mestrado) – Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2017.
- JIMENEZ, M. O bolívar venezuelano sofre uma nova desvalorização encoberta de 88%. **El País**, Madrid 25 mar. 2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/25/economia/1395740817_055663.html>. Acesso em: 22 set. 2018.
- MARINGONI, G.; DA COSTA, E. V. **A revolução venezuelana**. Unesp, 2009.
- MISSÃO PAZ E CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Missão a Roraima e Manaus: Migração Venezuelana**. 2017
- OIM – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Tendencias migratorias en América del Sur. **Informe Migratório Sudamericano**, n. 1, 2017.
- OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Inserção laboral de imigrantes internacionais: transitando entre a economia formal e informal no município de São Paulo**. São Paulo, SP, 2017.
- PORTES, A. **Migrações internacionais: teorias, tipos e modos de incorporação**. Oeiras: Celta, 1999.
- SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 1998.
- SILVA, C. Migração de venezuelanos para São Paulo: reflexões iniciais a partir de uma análise qualitativa. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2017.
- SILVA, J.C. J. Migração forçada de venezuelanos pela fronteira Norte do Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu, MG. **Anais...** São Paulo, SP: ANPOCS, 2017.
- SIMÕES, G. Venezuelanos em Roraima: migração no extremo norte do país. **Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=23834>>. Acesso em: 24 set. 2017.
- SIMÕES, G. et al. **Resumo executivo: perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Brasília, DF: CNIg, 2017.
- SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo, SP: Editora Contexto, 2002.
- _____. A América Latina na crise mundial. **Estudos Avançados**, São Paulo, SP, v. 23, n. 66, p. 91-102, 2009. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10412/12125>>. Acesso em: 29 set. 2017.
- TALERO, K. Salario mínimo integral se ubica en Bs. 325.544 a partir del 1º de septiembre. **El Mundo**, Madrid, 10 set. 2017. Disponível em: <<http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/salario-minimo-integral-se-ubica-en-bs--325-544-a-.aspx>>. Acesso em: 21 set. 2017.
- TRUZZI, O. M. S. Redes em processos migratórios. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, v. 20, p. 199-218, 2008.
- VILLEN, P. Polarização do mercado de trabalho e a nova imigração internacional no Brasil. In: SEMINÁRIO DO TRABALHO, 8., 2012, Marília, SP. **Anais...** Marília, SP: RET, 2012.

**MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA FRONTEIRA:
NOVOS ESPAÇOS DAS MIGRAÇÕES SUL-SUL**

Rosana Baeninger

Os processos recentes de mobilidade da população na fronteira e para a fronteira no país reconfiguram a questão migratória nesses espaços, apontando a posição do Brasil na geopolítica internacional. Os processos fronteiriços latino-americanos se delineavam até o início dos anos 2000, de um lado, a partir de processos históricos nas fronteiras (PELLEGRINO, 2003; PALAU, 1995; SPRANDEL, 2009) e, de outro lado, pelas possibilidades de acordos bilaterais, multilaterais e integração regional (ALTEMANI, 2006; ONUKI, 2006; CERVO, 2008). Nessa perspectiva, Reis (2011) analisa que o Brasil se pauta na questão dos fluxos migratórios em direção ao seu território de três maneiras: acordos de livre circulação entre o Mercosul, Bolívia e Chile; acordos bilaterais; e políticas dirigidas às regiões fronteiriças.

A situação da imigração na fronteira brasileira, contudo, ganhou novos contornos a partir de 2010, com a entrada dos imigrantes haitianos no Brasil. As restrições para esta imigração nos Estados Unidos e Europa, fez com que a migração haitiana se reorientasse para novos países de destinos (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011). A presença brasileira no Haiti, seja militarmente, coordenando a Missão da ONU para Estabilização da Paz no país (LUCE, 2011; PATARRA, 2012), seja economicamente - através de empreiteiras operando a construção de estradas e portos - e com o terremoto de janeiro de 2010 (SEGUY, 2014) foram fatores que inseriram o Brasil nos destinos da emigração haitiana, ainda no final do ano de 2010 (MAGALHÃES, 2015).

É nesse novo cenário que as fronteiras brasileiras, em especial a fronteira Norte, passaram também a canalizar fluxos migratórios internacionais não-históricos e não-de vizinhanças: fluxos migratórios transnacionais oriundos do Sul Global.

Assim, ressalto que a produção social de espaços da migração Sul-Sul na fronteira redesenha, de norte a sul do Brasil, o entendimento das migrações fronteiriças. De um lado, seguem como áreas de circulação e trânsito cotidiano, mas de outro lado, se tornam áreas de recepção de imigrantes caribenhos, africanos e refugiados bem como áreas de trânsito para outros destinos no país e fora dele.

Este fluxo de migração transnacional na fronteira tem um forte componente vinculado às redes de coíotes e travessias de migrantes internacionais (SILVA; ASSIS, 2016; PATARRA, 2012; FERNANDES, 2014); inicia-se com a imigração haitiana nos últimos cinco anos e se estende até os dias atuais com imigrantes vindos do Senegal, República Democrática do Congo, Nigéria, Guiné, Serra Leoa, Cabo Verde e Cuba (SILVA, 2017; SANTOS, 2018). A evidência emblemática da configuração da fronteira Norte na rota das migrações transnacionais globais se refere ao barco com 25 imigrantes africanos resgatados no litoral do Maranhão em maio de 2018¹⁸⁵. Considero que a fronteira, nesse contexto, se torna uma fronteira global e não se traduz em espaços de direitos, mas como espaços de clandestinidade e de rotas de coíotes para milhares de migrantes que se arriscam nessas travessias.

O Brasil na rota das migrações transnacionais na fronteira

A análise das migrações internacionais contemporâneas requer a compreensão da própria construção do fenômeno social em sua articulação escalar transnacional, uma vez que é nesse contexto que se redefinem conceitos e análises explicativas. De fato, a complexidade e a diversidade do processo de redistribuição da população em âmbito mundial, com cerca de 244 milhões de imigrantes em 2015 (ONU, 2015), têm apontado para um novo contexto geopolítico das migrações internacionais.

A mobilidade do capital e da força de trabalho (SASSEN, 1988) e seus impactos no cotidiano social, nos mercados de trabalho, nas sociedades de chegada e de partida, nos fluxos financeiros, nas migrações internacionais (SASSEN, 1998) redesenham os países nos espaços migratórios na divisão internacional do trabalho (DE HASS, 2010). Nesse sentido, a partir dos lugares inseridos na lógica da produção global se desencadeia uma nova configuração migratória internacional e nacional, com diversas modalidades de fluxos (re)desenhadas no âmbito das migrações transnacionais (GUARNIZO, 2003; PORTES, 2004).

À medida que as localidades se inserem na lógica global, as migrações internacionais tenderão a se intensificar (BAENINGER, 2015), correspondendo à mesma velocidade da mobilidade do capital na contemporaneidade, com a consequente redefinição na relação migração e desenvolvimento (DE HASS, 2010). Na hierarquia da geopolítica global, considero que as migrações transnacionais na fronteira, são, portanto,

¹⁸⁵ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/05/20/barco-com-25-imigrantes-a-deriva-e-regatado-na-costa-do-maranhao.htm>>.

expressões do funcionamento do mercado mundial e do mercado de trabalho migrante (BASSO, 2003).

Nesta perspectiva, as migrações internacionais são o resultado da divisão internacional do trabalho. De fato, para Harvey (2010), uma característica central da globalização é o aparecimento de um exército de reserva mundial e integrado, tendo nas migrações internacionais as maiores expressões da dinâmica do capital e da força de trabalho (SASSEN, 1998).

No contexto da América Latina, o Brasil figurava até os anos 1970 como uma área de evasão populacional para os países vizinhos, em especial para o Paraguai e Argentina. O século XXI redefine este cenário, onde, o país passa a se configurar como uma das fortes áreas de recepção migratória de latino-americanos e, mais recentemente, a partir de suas próprias fronteiras, área de migrações transnacionais africanas, caribenhas e asiáticas, com grande parte de imigrantes vinculados a economias informais e ‘invisíveis’ aos olhos da sociedade civil e do Estado (VILLEN, 2012), revelando os novos contornos das migrações internacionais Sul-Sul.

Com a chegada da imigração haitiana pela fronteira do Acre, a partir de 2011, o governo brasileiro precisou voltar seu olhar para as áreas de fronteira, a fim de atender essa nova imigração. Para se ter uma ideia dessa dinâmica, em 2009, haviam 12 postos de fronteira terrestre da Polícia Federal, sendo que, em 2014, passaram para 29 postos de controle de entrada de estrangeiros, ampliando ao longo da faixa de fronteira a presença do controle de entrada de estrangeiros de norte a sul do Brasil (Quadro 1).

Através do Sistema Nacional de Registros de Estrangeiros, da Polícia Federal, o projeto MT-Brasil/ICMPD disponibilizou a movimentação de estrangeiros nas principais fronteiras do Brasil de 2009 a 2014. O volume de entrada de imigrantes, com vistos temporários, permanentes e provisórios foi de 906.124 imigrantes, com a saída de 889.779 emigrantes internacionais nas áreas de fronteira.

O índice de mobilidade internacional na fronteira (IMIF) possibilita identificar as nacionalidades com aumento de entradas e permanências de latino-americanos e demais nacionalidades no Brasil (Mapa 1). As especificidades dessa migração fronteiriça são de fundamental importância para o entendimento do aumento do ‘controle’ nas áreas de fronteira. De fato, há uma mudança na centralidade da migração de fronteira que era no sul do país até 2009 para a faixa amazônica em 2014.

Migrações Fronteiriças

Migraciones Fronterizas

QUADRO 1

Localização dos Pontos de Controle por tipo, segundo municípios. Brasil, 2009 e 2014

UF	PMT - Terrestres	AER/AERI- Aeroportos	PRF - Rodoviários	PRM - Marítimos
ACRE	Assis Brasil Cruzeiro do Sul Epitaciolândia Rio Branco	Cruzeiro do Sul Rio Branco	Cruzeiro do Sul, 2009	
AMAPÁ	Oiapoque (2014)	Macapá (2014)	Macapá (2014) Oiapoque (2014) Santa Helena (2014)	
AMAZONAS	Tabatinga (2014)	Manaus Tabatinga (2014)	Manaus,2009 Tabatinga (2014)	
PARÁ		Belém	Belém Belém-Vila do Conde	
RONDONIA	Guajará-Mirim (2014) Costa Marques (2014)	Porto Velho (2014)		
RORAIMA	Bonfim (2014) Pacaraima (2014)	Boa Vista (2014)		
TOCANTINS		Palmas, 2009		
ALAGOAS		Maceió		
BAHIA		Salvador		Salvador
		Porto Seguro (2014)		Porto Seguro (2014)
CEARÁ		Fortaleza		Mucuripe Pecém
PERNAMBUCO		Fernando de Noronha Recife		Suape Recife Fernando de Noronha (2014)
RIO GRANDE DO NORTE		Natal São Gonçalo do Amarante (2014)		Guamaré,2009 Areia Branca Natal
SERGIPE				Aracaju (2014)
MINAS GERAIS		Confins Pampulha (2014)		
		Campo de Goytacazes, 2009		Rio de Janeiro
RIO DE JANEIRO		Macaé, 2009 Rio de Janeiro Cabo Frio (2014)		São João da Barra (2014)
SÃO PAULO		Campinas Guarulhos São Paulo		São Sebastião (2014) Santos (2014)
PARANÁ	Ponte da Amizade-Foz do Iguaçu Ponte Tancredo Neves- Foz do Iguaçu Santa Helena Capanema (2014) Guaira (2014)	Curitiba Foz do Iguaçu Londrina (2014)	Foz do Iguaçu	Paranaguá (2014)
RIO GRANDE DO SUL	Bagé Chuí Jaguarão Aceguá (2014) Santana do Livramento (2014)-Quaraí Santana do Livramento (2014) Santo Angelo (2014) São Borja (2014) Uruguiana (2014)	Pelotas Porto Alegre Comandante Kraemer (2014) Santa Maria (2014)	Jaguarão Porto Alegre Mauá (2014) Santo Ângelo (2014)	Tramandaí Rio Grande (2014)

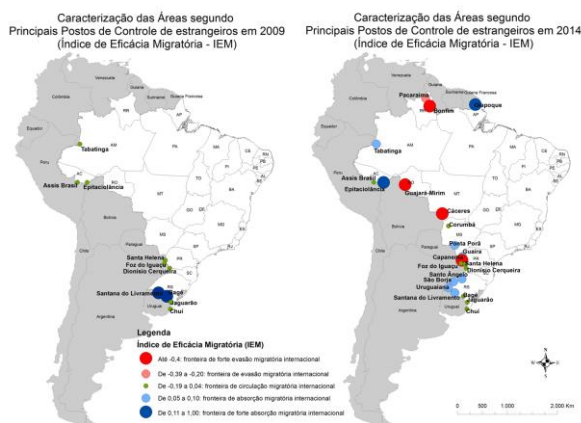
Fonte: SINCRE. Polícia Federal; Ministério da Justiça.MT-Brasil/ICMPD.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Os postos de controle de fronteira se expandem também no sul do país e estas áreas dividem o dinamismo que, anteriormente, havia nas fronteiras de Santana do Livramento e Uruguaiiana com o Uruguai; criam-se outros três postos de controle com o Uruguai (áreas de circulação de imigrantes fronteiriços uruguaios) e mais quatro postos de fronteira com a Argentina (áreas de fronteira com absorção de imigrantes argentinos).

A faixa de fronteira que vai do Centro Oeste em direção às fronteiras Norte do país registram, de maneira mais intensa, a entrada e saída de imigrantes com nacionalidades latino-americanas, bem demais nacionalidade como haitiana, senegalesa, congolosa.

MAPA 1



Fonte: SINCRE. Polícia Federal; Ministério da Justiça.MT-Brasil/ICMPD.

O volume de entradas e saídas por ano no Brasil e nas áreas de fronteiras (Tabela 1) possibilita apreender que para o total do país houve mais de 30 milhões de entradas e em torno de 29 milhões de saídas de imigrantes. O movimento de entrada e saída nas fronteiras alcançou quase 4 milhões de pessoas, sendo 1,9 milhão o número de entradas e outro 1,9 milhão de saídas.

Considerando os países de nascimento dos imigrantes e emigrantes internacionais na Fronteira (Tabela 2) é possível observar a intensa entrada e saída de argentinos, paraguaios, Bolivianos, uruguaios, libanês, peruanos. Mas a entrada de imigrantes na fronteira, entre 2010-2015, esteve bastante concentrado na imigração haitiana, que teve um total de 40.387 imigrantes entrados pela fronteira, sendo que por ela saíram apenas 1.827 haitianos/haitianas.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Os principais postos de controle de entradas e saídas de estrangeiros foram: Ponte Tancredo Neves, Ponte da Amizade (ambas em Foz do Iguaçu) Corumbá, Chuí, Eptaciolândia, Uruguiana, Santana do Livramento, Jaguarão, Dionísio Cerqueira, Assis Brasil (Tabela 3). Os dois primeiros são os que apresentam maiores volumes de entradas e saídas, superando 2 milhões de pessoas na Ponte Tancredo Neves e quase 800 mil pessoas na Ponte da Amizade.

TABELA 1 – Entradas e saídas de imigrantes internacionais por ano. Brasil e Fronteiras, 2010-2015

Ano	Entradas	Saídas	Total
2010	4.817.284	4.805.064	9.633.225
2011	5.744.597	5.633.958	11.390.418
2012	4.989.491	4.869.016	9.868.975
2013	4.769.244	4.533.916	9.311.532
2014	5.232.800	5.028.428	10.271.629
2015	4.594.272	4.481.397	9.083.406
Total Brasil	30.147.688	29.351.779	59.559.185
Fronteiras			
2010	577.860	630.883	1.208.743
2011	849.746	852.968	1.702.714
2012	290.884	289.634	580.518
2013	56.017	47.960	103.977
2014	67.383	57.373	124.756
2015	68.562	50.363	118.925
Total Fronteiras	1.910.452	1.929.181	3.839.633
Participação relativa da Fronteira no total (%)			
2010	12,00	13,13	12,55
2011	14,79	15,14	14,95
2012	5,83	5,95	5,88
2013	1,17	1,06	1,12
2014	1,29	1,14	1,21
2015	1,49	1,12	1,31
Total Fronteiras	6,34	6,57	6,45

Fonte: Sistema de Tráfego Internacional (STI). Projeto MT-Brasil/ICMPD-PUC-Minas. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq/Nepo-Unicamp). **Nota:** Exclui turistas, brasileiros, tripulação, diplomata, transbordo, oficial.

Eptaciolândia foi a maior porta de entrada da imigração haitiana até 2015. A antiga fronteira - caracterizada apenas pela grande circulação de população transfronteiriça de vizinhança - se revestiu, a partir de 2011, com a entrada da imigração haitiana, de caráter transnacional. Os principais tipos de vistos para os contingentes de entradas e saídas de estrangeiros na fronteira entre 2010-2015 (Tabela 4) foram: fronteiriço,

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

permanente, temporário III (esportista), temporário V (Acordo Mercosul –Contrato de Trabalho) e solicitante de refúgio concentrado na imigração haitiana nesse período. Este último tipo de condição para entrada de imigrantes – solicitação de refúgio – é um dos elementos da nova configuração da migração transnacional na fronteira: estratégia de entrada e permanência para fluxos migratórios não incorporados à política de integração regional e fronteiriça.

TABELA 2 – Entradas e saídas de imigrantes internacionais por ano. Fronteiras brasileiras, 2010-2015

País de nascimento	Tipo de movimento		Volume total
	Saída	Entrada	
Argentina	995.445	999.111	1.994.556
Paraguai	689.327	636.696	1.326.023
Bolívia	55.734	51.355	107.089
Uruguai	35.243	34.312	69.555
Haiti	1.827	40.387	42.214
Líbano	19.757	19.618	39.375
China	12.976	10.808	23.784
Peru	11.717	10.432	22.149
Coréia do Sul	10.384	10.398	20.782
Japão	10.369	10.043	20.412
Outros	86.402	87.293	173.695
Total	1.929.181	1.910.453	3.839.634

Fonte: Sistema de Tráfego Internacional (STI). Projeto MT-Brasil/ICMPD-PUC-Minas. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq/Nepo-Unicamp). **Nota:** Exclui turistas, brasileiros, tripulação, diplomata, transbordo, oficial.

TABELA 3 – Entradas e saídas de imigrantes internacionais. Fronteiras, 2010-2015

Posto de fronteira	Tipo de movimento		Volume
	Saída	Entrada	
Ponte Tancredo Neves	1.393.405	1.368.059	2.761.464
Ponte da Amizade	406.945	377.992	784.937
Corumbá	57.053	51.460	108.513
Chuí	28.337	27.078	55.415
Epitaciolândia	1.600	41.467	43.067
Uruguaiana	8.894	7.156	16.050
Santana do Livramento	6.507	5.910	12.417
Jaguarão	6.012	5.318	11.330
Dionísio Cerqueira	4.287	3.908	8.195
Assis Brasil	4.201	3.596	7.797
Outros	11.940	18.509	30.449
Total	1.929.181	1.910.453	3.839.634

Fonte: Sistema de Tráfego Internacional (STI). Projeto MT-Brasil/ICMPD-PUC-Minas. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq/Nepo-Unicamp).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Assim, refúgio e fronteira no Brasil passa a assumir papel central nas migrações fronteiriças à semelhança das fronteiras europeias, mesmo com volumes migratórios menos volumosos. Importa resgatar aqui a dimensão global/local/fronteira que espelha as novas configurações das migrações transnacionais na fronteira brasileira. O caso da migração Venezuela anuncia a complexidade do fenômeno migratório atual: mesmo sendo uma migração de vizinhança, os imigrantes recorrem às solicitações de refúgio para entrada e permanência no Brasil.

Tabela 4 – Tipos de vistos de imigrantes internacionais – Fronteiras, 2010-2015

País de origem	Saída	Entrada
	Classificação do visto	Classificação do visto
Argentina	Fronteiriço (88,3%)	Fronteiriço (88,6%)
Paraguai	Fronteiriço (92,0%)	Fronteiriço (91,1%)
Bolívia	Permanente (49,8%)	Permanente (51,9%)
Uruguai	Permanente (68,0%)	Permanente (68,8%)
Haiti	Solicitação de Refúgio (62,7%)	Solicitação de Refúgio (98,9%)
Líbano	Permanente (94,1%)	Permanente (94,1%)
China	Permanente (61,5%)	Permanente (78,5%)
Peru	Permanente (44,2%)	Permanente (49,0%)
Coréia do Sul	Permanente (56,9%)	Permanente (59,7%)
Japão	Temp. III (37,9%)	Temp. III (37,5%)

Fonte: Sistema de Tráfego Internacional (STI). Projeto MT-Brasil/ICMPD-PUC-Minas. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq/Nepo-Unicamp).

Nota: Exclui turistas, brasileiros, tripulação, diplomata, transbordo, oficial.

Considerações Finais

Diante das migrações transnacionais na fronteira nos últimos cinco anos no Brasil, a questão da integração regional e as migrações internacionais se recoloca no século XXI.

Se antes a questão era pautada pela agenda política baseada no desenvolvimento regional (MÁRMORA, 2010; REIS, 2011), na complementaridade de mercados laborais num contexto de crise econômica do mundo desenvolvido e nas confluências culturais (MARINUCCI; MILESI, 2005; SILVA, 2008; FERNANDES, 2015), ressalto, que é preciso incluir na agenda política multilateral e de integração regional sul-americana (CELADE/CEPAL, 2005) a fronteira como espaço de direitos para migrações transnacionais. Com fluxos migratórios oriundos de migrações Sul-Sul, a fronteira se redesenha em termos geopolíticos. A própria migração de vizinhança latino-americana deve ser contextualizada no âmbito de fluxos de migrações transnacionais Sul-Sul

A livre circulação de pessoas na fronteira (LUPI, 2008; ALMEIDA, 2008; REIS, 2011) extrapola hoje processos de integração

regional e de políticas de gestão da migração entre país emissor e país receptor de migrantes intra-regionais com “políticas de dupla face” (REIS, 2011).

Autores como Martes e Sprandel (2008), Mármora (2010) e Reis (2011) já apontavam a necessidade de se ampliar o debate sobre a circulação de migrantes mercosulinos diante da complexidade dos fenômenos migratórios e das múltiplas dimensões institucionais, econômicas e sociais das migrações. Soma-se a isto, as migrações transnacionais, crescentemente presentes nas fronteiras brasileiras, como parte e reflexos de processos globais e não somente regionais. Portanto, é preciso incorporar os processos migratórios transnacionais na fronteira em uma política de integração regional que busque a governança das migrações fronteiriças contemporâneas no Brasil e na América Latina.

Referências

- ADELMAN, H. From refugees to forced migration: the UNHCR and human security. **The International Migration Review**, v. 35, n. 1, p. 7-32, 2001.
- ALTEMANI, L. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo, SP: Saraiva, 2006.
- BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiá, SP: Paco Editorial, 2016.
- _____. Migrações contemporâneas no Brasil: desafios para as políticas sociais. In: PRADO, E. J. P.; COELHO, R. (Org.). **Migrações e trabalho**. Brasília, DF: Ministério Público do Trabalho, 2015.
- BASSO, P. Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratory. In: _____. PEROCOO, F. (Org.). **Gli imiigrati in Europa: diseguglianze, razzismo, lotte**. Milão: Franco Angeli, 2003.
- CAVALCANTI, L. et al. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Brasília, DF: OBMigra, 2015. (Relatório Anual 2015).
- CEPAL. **Governabilidad migratoria y integración: caminos y encrucijadas**. Santiago de Chile, Chile, 2005. (Serie Seminarios y Conferencias, n. 45).
- CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo, SP: Saraiva, 2008.
- COTINGUIBA, G. C. **Imigração haitiana para o Brasil: a relação entre trabalho e processos migratórios**. 2014. 155f. Dissertação (Mestrado em História e Estudos Culturais) – Fundação Universidade Federal de Rondônia/UNIR/RO, Porto Velho, RO, 2014.
- DE HASS, H. Migration and development: a theoretical perspective. **International Migration Review**, v. 44, n. 1, p. 227-264, 2010.
- FERNANDES, D. O Brasil e a migração internacional no século XXI: notas introdutórias. In: PRADO, E. J. P.; COELHO, R. (Org.). **Migrações e trabalho**. Brasília, DF: Ministério Público do Trabalho, 2015.
- _____. (Coord.). **Projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”**. Belo Horizonte, MG: TEM/IOM-OIM/PUC-Minas/GEDEP, 2014.
- _____. MILESI, R.; FARIAS, A. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 6, n. 6, p. 73-98, 2011.
- GUARNIZO, L.; PORTES, A.; HALLER, W. Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 6, p. 1211-1248, 2003.
- HANDERSON, J. Diáspora, sentidos sociais e mobilidades haitianas. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, RS, Ano 21, n. 43, p. 51-78, 2015.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. 1ª reimpr. São Paulo, SP: Boitempo, 2014.
- ICMPD – INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT. **Relatório do Projeto MT Brasil**. 2016.
- LUPI, C. O Mercosul e as migrações. In: MARTES, A. C. B.; SPRANDEL, M. A. (Org.). **Mercosul e as migrações: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2008.
- MAGALHÃES, L. F. A. O Haiti é aqui: primeiros apontamentos sobre os imigrantes haitianos em Balneário Camboriú – SC. **Revista Percursos**, v. 15, n. 28, 2015.
- MARINUCCI, R.; MILESI, R. Migrações internacionais contemporâneas. Brasília, DF: IMDH, 2005.
- MÁRMORA, L. Modelos de governabilidade migratória: la perspectiva política en América del Sur. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 18, n. 35, p. 71-92, 2010.
- MARTES, A. C. B.; SPRANDEL, M. A. (Org.). **Mercosul e as migrações: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2008.
- METZNER, T. La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen. **Cadernos Migratorios**, n. 6., p. 15-33, 2014.
- MILESI, R.; MARINUCCI, R. **Refugiados e migrações forçadas: uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena**. 2005. (Mimeo).
- ONUJI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTEMANI; L. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo, SP: Saraiva, 2006.
- PALAU, T. Migración transfronteriza em Paraguay. In: PELLEGRINO, A. (Org.). **Migración y Integración**. Uruguay: Ediciones Trilce, 1995.
- PATARRA, N. Brasil: país de imigração? **Revista E-Metropolis**, Ano 3, n. 9, p. 1-18, 2012.
- PELLEGRINO, A. **La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes**. Santiago de Chile, Chile: CEPAL/CELADE, 2003.
- PORTES, A. Convergências teóricas e dados empíricos no estudo do transnacionalismo imigrante. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 69, p. 73-93, 2004.
- REIS, R. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.
- SANTOS, S. M. A. De Cuba ao Brasil: alternativas transfronteiriças de reunião familiar. In: BAENINGER, R. et al. **Migrações Fronteiriças**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- SASSEN, S. **The mobility of labor and capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- SEGUY, F. **A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti**. 2014. 399f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2014.
- SILVA, S. A.; ASSIS, G. O. **Em busca do Eldorado: Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais**. Manaus, AM: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2016.
- _____. **Faces da latinidade: hispano-americanos em São Paulo**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2008.
- SILVA, J. C. J. Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu, MG. **Anais...** São Paulo, SP: ANPOCS, 2017.
- VILLEN, P. Polarização do mercado de trabalho e a nova imigração internacional no Brasil. In: SEMINÁRIO DO TRABALHO, 8., 2012, Marília, SP. **Anais...** Marília, SP Unesp: 2012.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

PARTE IV
MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS
Brasil e Mercosul



Painel na Tríplice Fronteira:
Brasil-Paraguai-Argentina
Foto:
Larissa Baeninger Pescarini
Observatório das Migrações
em São Paulo.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

**SEGURANÇA TRANSFRONTEIRIÇA E DIREITOS HUMANOS:
DESAFIOS DAS MIGRAÇÕES NA
TRÍPLICE FRONTEIRA DE FOZ DO IGUAÇU**

Gustavo Oliveira Vieira

A revolução copernicana que os Direitos Humanos promovem no Direito *não* ocorre nem se concretiza de maneira geral, linear, harmônica ou contínua. Ao contrário, o transformador caráter de considerar que todo ser humano é titular de direitos fundamentais emerge ante um sistema jurídico-político originariamente antagônico, segregador, que servira até o momento basicamente para preservar privilégios para manutenção do *status quo ante* - em vez de promover direitos e transformar a realidade social, como visa o impacto pretendido pelos Direitos Humanos (VIEIRA, 2015, p. 102-129).

Parte desse contingente de pessoas, suscetíveis por condições estruturais e socialmente invisibilizadas, que Victor Hugo denominou de *Os Miseráveis* (*Les Misérables*, 1862), com a institucionalização dos Direitos Humanos passam a ser consideradas sujeitos de direitos civis, políticos e sociais, econômicos e culturais, e demandantes de políticas sociais, são os migrantes internacionais – notadamente aqueles que migram por razões socioeconômicas críticas e se encontram em condição ilegal.

Nesse contexto de ampliação de fluxo de migrantes e de reconhecimento dos Direitos Humanos enquanto direitos “de todos e em todos os lugares”(BOLZAN DE MORAIS, 2002), cabe questionar a situação de um dos espaços geográficos críticos onde isso se realiza, as fronteiras nacionais, e por isso, a exploração do presente texto vai em busca da resposta a seguinte questão: Como figuram os Direitos Humanos nas políticas de fronteira, especificamente na fronteira mais viva do Brasil, que é Foz do Iguaçu (uma fronteira trinacional)? De que maneira convivem as abordagens de segurança nacional, operacionalizadas pelas forças policiais e militares na fronteira, e os desafios para a promoção dos Direitos Humanos que o Brasil tem assumido internacionalmente? Como é possível compreender os paradoxos e as contradições da sociedade que reside e transita nessa fronteira trinacional?

Para perquirir a problematização das questões esboçadas acima, inicialmente far-se-á uma descrição da fronteira trinacional de Foz do

Iguaçu, com seus estigmas e fatos, para com isso buscar-se identificar os desafios e paradoxos que circundam no equilíbrio entre políticas de segurança nacional e políticas de Direitos Humanos.

Foz do Iguaçu entre estigmas, fatos e desafios

Foz do Iguaçu é a fronteira mais viva do Brasil, e excetuando a fronteira do México com Estados Unidos, é também área de fronteira de maior população da América Latina. Ainda que seja uma cidade de porte médio, com 264 mil habitantes, situada no interior do estado do Paraná, Foz é o segundo destino turístico do Brasil, e tem do outro lado do Rio Paraná uma população de mais de 600 mil pessoas – que engloba as municipalidades de Ciudad del Este, Hernandarias e Presidente Franco, do Departamento de Alto Paraná no Paraguai – num cotidiano que se faz bastante integrado. Enquanto tríplice fronteira, nota-se que do outro lado do Rio Iguaçu mais 90 mil pessoas residem em Puerto Iguazu, Província de Misiones, Argentina.

No olhar da *mídia* convencional, Foz do Iguaçu, por força da localização fronteiriça, aparece a partir do estigma da violência, como polo de criminalidade e espaço de uma “subcultura delinquente” (ABREU, 2017), onde convergem ou se concentram atos de corrupção, tráfico de drogas, tráfico de armas e de munições, tráfico de pessoas, contrabando de cigarro e medicamentos e descaminhos de eletroeletrônicos (GLOBO, 2018). Para se ter uma dimensão quantitativa, 8,5 toneladas de entorpecentes foram apreendidas pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) apenas em 2016; em 2017 a Receita Federal apreendeu 45 toneladas de entorpecentes; no mesmo ano, 122 armas e mais de 13 mil munições pela PRF e a Receita Federal apreendeu 221 milhões de maços de cigarros. Uma única apreensão de 2018 encontrou 1,8 toneladas de cocaína (POTTER, 2018). Esses números dão a dimensão do que isso significa para o abastecimento das grandes redes de criminalidade brasileiras e que já formaram redes transnacionais.

Para o *turismo*, Foz do Iguaçu ocupa uma posição privilegiada como segundo ou terceiro principal destino turístico do Brasil. A dimensão do turismo em Foz do Iguaçu é resultado da combinação de atrações como: as Cataratas do Rio Iguaçu, que figura entre as maravilhas do mundo (em 2017 recebeu mais de um milhão e meio de visitantes); a Itaipu Binacional (obra de engenharia monumental, maior produtora de energia limpa do planeta, arquitetura jurídica de empresa binacional *sui generis*, e recebeu 22 milhões de visitantes desde sua abertura até março de 2018); as oportunidades e atrações de Ciudad del Este no Paraguai e Puerto Iguazu na Argentina, dentre outras variadas atrações de menor porte, aliada a uma infraestrutura hoteleira de difícil comparação no

interior do Brasil. Combina-se o turismo de atrações, de aventura, de eventos e de compras.

Falar de Foz do Iguaçu também é tratar da Itaipu Binacional (fonte de 17% da energia elétrica brasileira e 76% do Paraguai), cuja construção, de 1974-1984, criou o maior canteiro de obras do Brasil no final da década de 1980, atraindo mais trabalhadores que a população do município à época, com profundos efeitos em todos aspectos no desenvolvimento da região. Estima-se que 40 mil trabalhadores se deslocaram para a construção, e todo um lado da cidade teve que ser erguido para abrigar os trabalhadores e suas famílias, culminando também no desemprego posterior dos barrageiros que acabaram, em muitos casos, ficando na cidade, e alterando não só a condição urbana quanto a situação socioambiental.

O “efeito Itaipu”, segundo Denise Paro, “causou um impacto sem precedentes em Foz do Iguaçu e significou uma quebra de paradigmas em relação aos ciclos econômicos anteriores da cidade, os [ciclos extrativistas de contrabando] da erva-mate e da madeira. Um total de 1.350 quilômetros quadrados ficou submerso, dos quais 780 km² no Brasil e 570 km² no Paraguai” (PARO, 2016, p. 77) para o reservatório da usina, e oito municípios teriam deixado de colher 200 mil toneladas de produtos agrícolas. Foram muitas as desapropriações, incluindo bairros, cidades inteiras e os índios avós-guaranis. Efeito que a partir de 2003 tem novas dimensões com a assunção, por parte da Itaipu Binacional, da responsabilidade socioambiental que se reverte em investimentos importantes nas áreas ambientais, sociais, de desenvolvimento econômico e infraestrutural. A responsabilidade socioambiental da Itaipu Binacional tem-se revertido em fontes importantes de recursos para o desenvolvimento estratégico e promoção de direitos na região.

Na *cartografia*, Foz é situada no quadrante interno de um “L”, que na parte vertical tem o Rio Paraná (fronteira com Paraguai), cujo extremo norte situa-se a Itaipu Binacional, e na parte horizontal o Rio Iguaçu (fronteira com Argentina), onde na ponta leste estão as Cataratas. É uma ponta do extremo oeste do Paraná, sendo que o oeste paranaense que tem como motor o agronegócio. Outros tantos olhares são possíveis para a região, como o fato de ser um polo logístico importante, no “corredor” entre o Atlântico e Pacífico, conectando porto de Paranaguá ao Chile, por onde grande parte da carga que vem (do) e vai ao Paraguai do Brasil.

E mais recentemente, Foz passa a figurar como um polo universitário, que concentra duas instituições públicas de ensino superior – Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA), um polo da UNIOESTE -, uma comunitária (Uniamérica), e outras privadas

(como UDC, e faculdades como Unifoz, CESUFOZ, polos de EAD). Cabe destacar o diferencial da UNILA que, criada em 2010, margeia 5000 estudantes em 29 cursos de graduação, 8 mestrados e 4 especializações, com corpo técnico de 900 servidores, incluindo 360 docentes, com um projeto diferenciado para integração solidária (atualmente com 30% de estudantes de 19 nacionalidades diferentes latino-americanas e não-brasileira – integração que se faz no cotidiano educacional). Atualmente um novo fenômeno afeta a cidade que são os estudantes brasileiros que tem vindo para estudar medicina no Paraguai, que já somam na cidade vizinha mais de dez mil estudantes – algumas fontes chegam a falar em 16 mil estudantes de medicina em Ciudad del Este -, boa parte vivendo em Foz e indo e vindo diariamente a Ciudad del Este.

Sobre a condição migratória, apenas em Foz do Iguaçu, segundo dados da Coordenação-Geral da Polícia de Imigração, estão inscritos na divisão de cadastro do registro de estrangeiros mais de 40 mil pessoas, ou seja, aproximadamente 16% da população é composta por estrangeiros de 90 nacionalidades diferentes. Desses, 14 mil são paraguaios, nove mil libaneses e quatro mil chineses e outros quatro mil argentinos. Trata-se de uma cidade intercultural, conforme destacado no livro “Foz do Iguaçu Intercultural” de Nara Oliveira (2012), próprio das regiões de fronteira, que é potencializado quando se é uma tríplice fronteira, povoada e de grande fluxo de pessoas e mercadorias, como Foz do Iguaçu.

Diante desse contexto peculiar, importa questionar à luz dos Direitos Humanos, que tipo de preocupações podem ser endereçadas que dialoguem ou tensionem a realidade e as políticas públicas de fronteira? Como as oportunidades que atraem investimentos, desenvolvimento e emprego para a região, também afetam as pessoas mais vulneráveis do ponto de vista social? De que maneira as perspectivas entre as políticas de segurança nacional e segurança humana interagem e se integram?

Migração e direitos humanos: desafios globais

Lembrando que os Direitos Humanos universais, como parte integrante do direito dos povos, opera uma “velada revolução” segundo Heiner Bielefeldt (2000, p. 13), ou, como Christian Tomuschat designou – “a transição copernicana dos Direitos Humanos” (1992, p. 5) -, ou ainda, simplesmente como disse Pierre-Marie Dupuy, “uma revolução” (2002, p. 414)” – tamanha profundidade das transformações que carrega. Mas para além dos Estados, o compromisso é de todos, individual e coletivamente, pois assim como “os Direitos Humanos se dirigem a todos, o compromisso com sua concretização caracteriza tarefa de todos, em um comprometimento comum com a dignidade comum” (BOLZAN DE MORAIS, 2011, p. 88).

Uma a cada trinta pessoas no planeta é migrante internacional. Estima-se um total de 244 milhões de pessoas estejam na condição de migrantes internacionais, que corresponde a 3,3% da população mundial, segundo o Relatório Global de Migrações de 2018 (IOM, 2018). São migrações que ocorrem em busca de melhores condições de vida, qualificando a vida na sua sociedade de origem e de destino – esses 3,3% da população mundial produz 9% do PIB global, três vezes mais do que se ficassem nos seus países, verdadeiros agentes de desenvolvimento, promovendo circulação de cérebros e pessoas que quando retornam tem mais habilidades e capital para investir. Mas muitos dos migrantes internacionais vivem situações jurídicas e socialmente críticas.

No âmbito dos refugiados e pessoas em situações análogas, o contingente que ultrapassa os 67 milhões de pessoas no planeta, segundo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR, 2016, p. 3), categorizados entre refugiados, deslocados internos, apátridas, asilados e migrantes ilegais. Migrantes que são social e economicamente vulneráveis, notadamente aqueles que saem dos seus países não pela mera busca de oportunidades para uma vida de maior conforto, mas por absoluta necessidade e efetiva busca por sobrevivência, não mais que isso. E é para estes que um sistema jurídico mais inclusivo aos migrantes faz toda diferença, por abrir caminhos para a inclusão social, política e econômica.

A nova Lei de Migração brasileira, Lei 13.445 de 24 de maio de 2017, traz uma nova abordagem sobre os fluxos migratórios que transitam no Brasil, revogando o Estatuto do Estrangeiro de 1980 que fora redigida em tempos de regime militar e assentada nas diretrizes de segurança nacional. Com novos princípios e diretrizes da política nacional migratória (artigo 3º) e prevendo direitos e garantias para os migrantes (artigo 4º), muito mais alinhada à normativa nacional e internacional de Direitos Humanos. Isso num momento em que o Brasil também passa a ser destino de fluxos migratórios periféricos de “refugiados”, ao modo dos fluxos de colombianos, haitianos e venezuelanos nos últimos anos, e da categoria não jurídica de refugiados “econômicos”.

Na situação da região trinacional, a vulnerabilidade social das periferias da região criam terreno fértil para microcriminalidade, como descaminho e pequenos contrabandos, que nutre e sustenta a macrocriminalidade dos grandes sistemas organizados – problemas estruturais de desigualdade social que criam uma círculo vicioso de vulnerabilização dos subalternos, com situações desde o tráfico de pessoas até regimes de semi-escravidão. Exemplo da semi-escravidão são as domésticas paraguaias em Foz na condição de trabalhadoras sem

direitos efetivados por vezes em regime de semi-escravidão (como problematizado por VEDOVATO; MARTINS, 2017).

Cabe lembrar que há estoque de problemas sociais agudizados em relação àqueles próprios da desigualdade social que marca a América Latina, mas piorados pela situação de fronteira, seu subdesenvolvimento e a marginalidade em relação a políticas públicas.

Soma-se a isso a difícil realidade dos povos originários da tríplice fronteira, notadamente da nação guarani, que se constituíram sem conhecerem fronteiras e hoje vivem segmentados e ameaçados, tanto civil quanto culturalmente, pelas forças econômicas e repressivas. Um sem fim de situações, complexas, que demandam novas abordagens à luz dos Direitos Humanos.

Políticas de fronteiras e direitos humanos

A complexidade que precisa ser desafiada diz respeito às políticas de fronteiras, que tradicionalmente partem de um paradigma militarista-policial baseados na segurança nacional, com os desafios presentes que incluem obrigatoriamente na pauta de qualquer política pública a problemática dos Direitos Humanos. Trata-se de um choque paradigmático da tradição com o “novo”, que reivindica revisão estrutural das práticas da segurança, que encontram nas regiões de fronteiras situações altamente críticas.

A faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km²) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Nessa área, há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 30 cidades gêmeas. Segundo a Constituição federal é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais” (TCU, 2015).

Nas últimas duas décadas, as políticas de fronteiras adotadas no Brasil deram uma atenção diferenciada que ainda essas regiões do país não tinham recebido, com aumento do efetivo de fiscalização e controle por parte de diferentes órgãos federais, incluindo Receita Federal, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, com parcerias com as forças militares. Em 2011 foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras e apenas em 2016 foi substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) que focou na “integração e coordenação entre órgãos de segurança pública, inteligência, Receita Federal e Forças Armadas, com

participação e cooperação dos países vizinhos” (BORDIGNON, 2017, p. 78).

Parte do desafio é enfrentar os problemas de criminalidade que as fronteiras atraem. Em específico, Foz do Iguaçu, que é considerado corredor de tráfico e conector da produção de drogas de outros países latino-americanos para os mercados brasileiro e estrangeiros, de contrabando de cigarro, pneus e remédios e descaminho de toda ordem, com destaque aos eletroeletrônicos, sediando pontos estratégicos da macrocriminalidade organizada do Brasil e da América Latina, como o caso do PCC. Por isso a necessidade de uma integração efetiva entre forças policiais e militares brasileiras, de um lado, e entre forças de inteligência, militares e policiais, com os demais países fronteiriços. Afinal, grande parte das soluções residem numa franca e continuada cooperação internacional, elevada aos níveis de inteligência estratégicos. Isso tudo sem se falar em massivos crimes de ordem financeira que ocorrem com fito a violarem o sistema tributário nacional.

Nesse aspecto da segurança de fronteiras, parece claro que o primeiro passo foi a ampliação das forças militares e de segurança e a redefinição as estratégias de enfrentamento dos desafios e eventuais ameaças. Aliás, cabe ressaltar que a primeira presença efetiva na fronteira foi militar. A estruturação das forças de segurança federais e da receita federal foram fundamentais para a repressão ao descaminho massivo que se realizava entre os anos 90 e início do 2000. Um segundo estágio foi à estruturação de forças de inteligência e integração entre forças policiais e militares brasileiras, para posteriormente integração com demais países. E um terceiro estágio que se descortina nos dias atuais é uma presença de políticas públicas, sobretudo da União, preferencialmente concatenados com políticas públicas estaduais e municipais, de outra ordem, de cunho social – afinal as fronteiras eram também o espaço de marginalização dos indicadores sociais.

Dentre as ações de cunho social, realizadas em Foz do Iguaçu na última década, apenas, destacam-se algumas presenças significativas na educação, com o campus do Instituto Federal do Paraná e a criação da Universidade Federal da Integração Latino Americana em 2010, que chega em 2018 com mais de 4500 estudantes e 880 servidores. Além disso, um conjunto de projetos que contaram com a parceria estratégica e o fomento da Itaipu binacional e o Parque Tecnológico da Itaipu desde que as referidas instituições assumiram a função de desenvolvimento socioambiental. Além disso, as câmaras técnicas da segurança pública integradas para fronteiras passou a assumir temas como violência contra mulher e tráfico de pessoas, indicando mudanças conceituais profunda sobre o conceito mesmo de segurança – em direção à segurança humana.

Com isso não se quer promover uma visão amaciada da dura e conflituosa realidade social da região, mas apenas afirmar que outras composições de políticas públicas passam a ser reconhecidas como indispensáveis para que a própria região tenha um outro sentido para o Brasil e no fluxo da integração regional.

Em tempos de mundialização, que estabelece o *zeitgeist* contemporâneo estruturado na condição pós-nacional, e a integração regional como horizonte das relações interestatais, as fronteiras assumem novos sentidos e funções – não mais para separação, mas para integração, não para vedar fluxo, mas para fazer fluir, numa perspectiva que se torna transfronteiriça. Razão pela qual talvez o mais adequado passe a ser nomear a região trinacional, pois a comunidade e seu cotidiano se integram cada vez de modo mais entrelaçado. Entretanto, novos dilemas e desafios surgem na reorientação dos valores e das lógicas que orientam as políticas de fronteira, sobretudo à luz dos Direitos Humanos.

Insta-se por reconhecer o novo sentido para fronteiras no contexto da integração regional. A realização das políticas públicas estatais, nacionais e pós-nacionais, de integração regional entre Estados nacionais, passa por ressignificar o papel que tem exercido e o sentido que tem sido atribuídas às fronteiras intrarregionais. Originariamente, as fronteiras nacionais são símbolos de ameaças à segurança nacional e de marcos de separação, delimitação. Entretanto, para a consolidação da integração regional, as fronteiras devem ser identificadas como espaços de cooperação e de aproximação entre os povos – evidentemente, sem perder de vista as políticas públicas de segurança e inteligência que contemplam desafios específicos e não pouco densos e complexos.

Considerações Finais

Se a combinação das políticas de migração internacional com a filosofia dos Direitos Humanos é complexa, nas fronteiras se torna ainda mais complexa, e transformadora. O aspecto crítico reside no viés da segurança nacional, que tende a dominar as ações policiais e militares, repositórias de um histórico de práticas abertamente refratárias dos ideários dos Direitos Humanos. Somadas às vulnerabilidades sociais, próprios do contexto latino-americano, aprofundado pela ausência de políticas públicas e cunho social nas fronteiras brasileiras, num terreno que é fértil a (maléfica) sinergia microcriminalidade-macrocriminalidade.

Para além disso, é preciso desvelar e enfrentar os desafios socioambientais das regiões de fronteiras. As políticas públicas pensadas à luz da problemática evocada pelas fronteiras nacionais têm sido tradicionalmente concentradas para as instituições policiais e as forças armadas – polícia rodoviária federal, polícia federal, receita federal,

exército, marinha e aeronáutica. São políticas públicas evidentemente necessárias para garantia do Estado de Direito nos limites da jurisdição nacional, sobretudo por se tratarem de espaços geográficos propícios para criminalidade, conforme o contexto e os desafios do(a) outro(s) lado(s) da(s) fronteira(s). Entretanto, quais são os desafios sociais, conexos/atrelados aos já conhecidos problemas de segurança, que as políticas públicas sociais, no marco da governança de fronteira, demandam?

Ademais, urge a construção de soluções baseadas na interlocução com mais e novos atores transfronteiriços. Da mesma forma com que as Relações Internacionais incorporam cada vez mais atores não tradicionais – que não são personalidades internacionais - nos seus foros decisórios, como membros da sociedade civil, o mesmo deveria ser refletido na redefinição das políticas de fronteira. Até porque a governança das situações de fronteiras correm sérios riscos de se desconectarem da faticidade, caso não incluam os atores locais enquanto entes que tem compreensões, interesses e demandas legítimas para a reformulação das políticas de fronteiras. Desconexão que obviamente não se restringe à realidade fronteiriça. Entretanto cabe destacar que a distância física entre capitais e fronteiras – como é o caso de Brasília a Foz do Iguaçu – também gera um distanciamento de demandas e desafios que tendem a ser pouco e mal compreendidos nos foros políticos deliberativos.

Há uma demanda premente de políticas de fronteiras que permitam criar condições de harmonização das legítimas preocupações no campo da segurança com a filosofia e a normativa de promoção dos Direitos Humanos. Torna-se cada dia mais evidente e problemática as contradições entre políticas de segurança e Direitos Humanos, que não podem caminhar sem uma dialética reconstrutiva das políticas públicas.

Referências

- ABREU, M. A. **Subcultura delinquente na tríplice fronteira:** além da fronteira entre o crime e a repressão. Foz do Iguaçu, PR: Epígrafe, 2017.
- BORDIGNON, F. **Ultrapassando fronteiras:** cooperação policial internacional e o exemplo do comando tripartite na tríplice fronteira Argentina, Brasil e Paraguai. In: BARROS, L. S.; LUDWIG, F. J. (Org.). **(Re)Definições das fronteiras:** visões interdisciplinares. Curitiba, PR: Juruá, 2017.
- BARROS, L. S.; LUDWIG, F. J. (Org.). **(Re)Definições de Fronteiras:** velhos e novos paradigmas. Foz do Iguaçu, PR: IDESF, 2018.
- BENVENUTO, J. **Integração regional a partir da Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai.** Curitiba, PR: Juruá, 2016.
- BIELEFELDT, H. **Filosofia dos direitos humanos:** fundamentos de um *ethos* de liberdade universal. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2000.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- BOLZAN DE MORAIS, J. L. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2.ed. rev. ampl. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2011.
- _____. Direitos humanos “globais (universais)”! De todos, em todos os lugares. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional**. São Paulo, SP: Max Limonad, 2002.
- DUPUY, P.-M. L'unité De L'ordre juridique international: cours general de droit international public. **Recueil des cours**, tome 297, 2002.
- GLOBO PARANÁ. **RPC. Apreensão de armas em Foz aumenta em 2017**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/paranav-2edicao/videos/t/edicoes/v/apreensao-de-armas-em-foz-do-iguacu-aumenta-em-2017/6400016/>>.
- H2FOZ. **Apreensão de contrabando foi recorde em 2017**. Disponível em <<https://www.h2foz.com.br/noticia/apreensao-de-contrabando-foi-recorde-em-2017>>. Acesso em: 26 jan. 2018.
- IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2018**. Geneve, 2018.
- KÖNIG, M. **Nos bastidores do mundo invisível**. Curitiba, PR: Cursiva, 2017.
- THOMUSCHAT, C. (Hrsg.). **Menschenrechte: eine sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz**. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 1992.
- NEVES, A. J. et. al (Org.). **Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania; Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.
- OLIVEIRA, N. **Foz do Iguaçu intercultural: cotidiano e narrativas da alteridade**. Foz do Iguaçu, PR: Epígrafe, 2012.
- PARO, D. **Foz do Iguaçu: do descaminho aos novos caminhos**. Foz do Iguaçu, PR: Epígrafe, 2016.
- POTTER, R. Receita Federal Apreende 1,8 tonelada de cocaína em fundo falso de caminhão-tanque. **G1 Foz do Iguaçu**, 09 abr. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/receita-federal-apreende-caminhao-tanque-que-transportava-cocaina-em-fundo-falso.ghtml>>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- POZZO, A. O. (Org.). **Relaciones bilaterales Paraguay Brasil: sociedad, economía y cultura**. Ciudad del Este: Escuela de Posgrado, Universidad Nacional del Este, 2015.
- _____. Paraguay y sus fronteras: apuntes sobre culturas en movimiento en territorios que se reconfiguran. In: PEREIRA, D. A. (Org.). **Cartografia imaginária da Tríplice Fronteira**. São Paulo, SP: Dobra Editorial, 2014.
- UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2016**. Geneve, 2017.
- VARGAS, F. A. **Formação das Fronteiras Latino-Americanas**. Brasília, DF: FUNAG, 2017.
- VEDOVATO, L. R.; MARTINS, E. Migração internacional de mulheres e o trabalho doméstico remunerado: opressão e cidadania na era da globalização. **Revista Direito & Práxis**. v. 8, n. 3, p. 1975-2009, 2017.
- VIEIRA, G. O. **Constitucionalismo na mundialização: desafios e perspectivas da democracia e dos direitos humanos**. Ijuí: Unijuí, 2015.

**IMIGRAÇÕES PENDULARES:
UM ESTUDO SOBRE BOLIVIANAS NA
FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA**

Marco Aurélio Machado de Oliveira
Milton Mariani
Joanna Amorim de Melo S. Loio

Este texto tem como objetivo destacar a relevância da imigração em seu aspecto pendular, notadamente em fronteira, exercida por mulheres bolivianas. Analisamos três aspectos da vida dessas imigrantes pendulares: suas trajetórias até a fronteira em estudo; suas dinâmicas laborais; e, sua situação documental. O fio condutor de nossa análise está na existência e consolidação das redes de solidariedade entre elas e seus laços de parentesco e amizade.

Esta pesquisa está sendo desenvolvida desde 2014, no âmbito do Circuito de Apoio ao Imigrante, do Mestrado em Estudos Fronteiriços, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Foram coletadas nove entrevistas com imigrantes bolivianas que atuam nas feiras livres de Corumbá, MS. Nossa escolha recaiu sobre elas em função de uma das principais características das feiras de Corumbá ser a presença majoritária de mulheres bolivianas à frente das atividades comerciais. Nosso recorte de seleção das entrevistadas é delineado pela idade mínima de dezoito anos e pela condição de que além de pendular fosse migrante em seu próprio país.

Ao longo deste texto buscamos, permanentemente, iniciar um debate a respeito de procedimentos metodológicos. Isso porque tratamos aqui de uma junção temática altamente carregada de estereótipos, fomentados e alimentados pelos discursos políticos e pela mídia. Falamos de dos ditos “lugares difíceis”, como nos ensinou Bourdieu (1997). Tal aspecto fica evidenciado nas feiras livres, onde predominam comerciantes brasileiros e bolivianos, quando as observamos na perspectiva de um território que se dissipa e se reúne novamente cada dia da semana em um bairro diferente, mesclando diferentes produtos, culturas, idiomas e moedas.

A imigração pendular e o lócus desta pesquisa

Entendemos que os estudos sobre imigrações pendulares requerem cuidados metodológicos bastante severos. Mencionaremos duas preocupações essenciais. A primeira consiste no reconhecimento de que esse tipo de mobilidade é possível a partir do sentido simbólico que fronteira possui, ou seja, o seu reconhecimento como uma espécie de associação à uma comunidade política inscrita em um território que o imigrante faz parte (FOUCHER, 1991, p. 38). A fronteira, neste aspecto, é espaço de negociações, tensões e decisões, principalmente, quando o assunto é movimento migratório entre os países que a compõem. A segunda compõe-se no entendimento de que a imigração é um fato social completo, e que a mesma só pode ser efetivada a partir de deslocamentos no espaço físico (SAYAD, 1998, p. 15). Importante observar que tal deslocamento não está implicado apenas na verificação e descrição do ambiente físico que pode ser mensurado no processo migratório. Falamos aqui, também, em espaços qualificados, portadores de diversos significados, como, por exemplo, a fronteira (OLIVEIRA, 2016), onde ocorrem manifestações e relações econômicas, sociais, políticas e culturais.

Diversos estudos têm apontado para as singularidades dos movimentos migratórios pendulares internacionais em região de fronteira. Na América Latina, seguindo a terminologia hispânica, são tratados como ‘transfronterizos’, como nos estudos de Farfán (2015) que analisa os trabalhos sazonais na zona cafeeira envolvendo Guatemala e México. Há também pesquisas que indicam os impactos trazidos pelo fluxo e presença de imigrantes na fronteira entre Espanha e Marrocos, que envolve tanto atividades laborais quanto de diversão e lazer sazonais (DRIESSEN, 1998). Neste caso, essa mobilidade foi denominada como ‘new immigration’, como um destaque que o autor utiliza para enfatizar uma modalidade migratória muito pouco reconhecida na literatura.

A expressão ‘*pendulum migration*’ tem sido melhor abordada, naquilo que nos interessa aos nossos estudos, através de trabalhos desenvolvidos no âmbito do International Migration Institute, em Oxford, principalmente, através de Hein de Haas. Esse autor alarga, temporal e espacialmente, a pendularidade que o imigrante estabelece, uma vez que as localidades de origem e destino não estão fixadas nos limites internacionais, e os fluxos obedecem sazonalidades que diferem dos movimentos cotidianos fronteiriços. Em influente texto sobre marroquinos na Europa Ocidental e Marrocos, Haas e Fokkema (2010) delineiam procedimentos metodológicos bastante relevantes para o desenvolvimento de nossas pesquisas, especialmente no tocante:

dinâmicas laborais; trato com autoridades; e, estratégias familiares para a mobilidade.

No Brasil, esse tipo de imigração ainda não se consolidou na literatura, de modo a delinear procedimentos metodológicos sobre tal fenômeno. No âmbito do Circuito de Apoio ao Imigrante da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, esse processo imigratório tem sido investigado a partir de uma perspectiva na qual se busca a constatação de diferenciais em relação aos outros imigrantes consagrados em diversos campos do saber. Parte-se do princípio que os pendulares têm a outra nação como destino cotidiano, ou seja, seu deslocamento é relacionado às atividades por eles desenvolvidas (estudo, trabalho, etc.), e seu retorno ao país de origem ocorre de maneira frequente e regular (OLIVEIRA; CORRÊA; OLIVEIRA, 2017).

A migração internacional possui, ao menos, duas ordens nacionais, diretamente ligadas às nações de origem e de destino. Ou seja, a imigração “[...] pode então ser definida como a presença no seio da ordem nacional, de indivíduos não-nacionais, e a emigração, por simetria, com ausência da ordem nacional de nacionais pertencentes a essa ordem” (SAYAD, 1998, p. 266). Neste sentido, a imigração pendular ganha em complexidade, uma vez que a imersão e emersão, ou seja, a entrada e saída do país de origem e de destino ocorrem rotineiramente. Isso implica em tratos com autoridades, flexibilidades nas relações interpessoais e no manejo de mercadorias e moedas, como poderá ser notado neste capítulo.

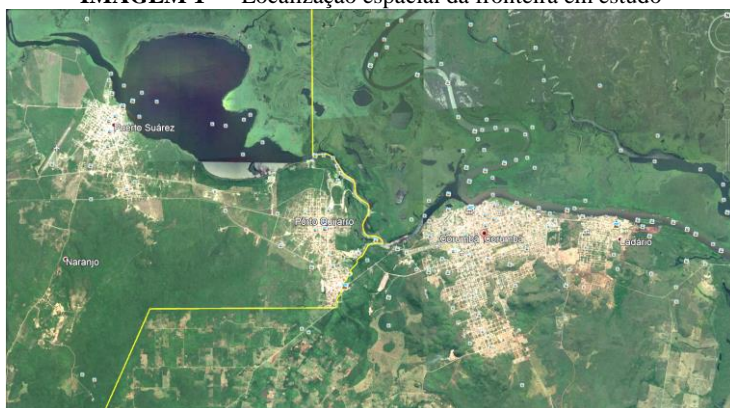
Nossa pesquisa está centrada na fronteira que envolve as cidades de Corumbá e Ladário na porção brasileira e Puerto Quijarro e Puerto Suarez, na boliviana, e por possuir espaços vazios nas ligações entre elas, consideramos como fronteira semi-conurbada. Neste ambiente, com aproximadamente 170 mil habitantes, ocorrem múltiplas direções da migração pendular, ou seja, nas mais variadas direções e intensidades de fluxos. Tendo Corumbá como seu centro dinâmico, esta fronteira se notabiliza por ser aberta a esse tipo de fluxo, sem que haja excessos de rigor no controle migratório.

Corumbá se distingue por ter em sua história a presença imigrante como elemento constitutivo de sua população. No final da Guerra com o Paraguai (1864-1870), imigrantes de variadas nacionalidades ali se estabeleceram. No período de 1870 a 1915 conseguimos identificar a presença dos seguintes grupos nacionais de imigrantes: sírios, libaneses, italianos, alemães, portugueses, espanhóis, argentinos, uruguaios, bolivianos, paraguaios, franceses, macedônios, ingleses, mexicanos e belgas (OLIVEIRA; JUNQUEIRA, 2016).

Na atualidade, além dos intensos fluxos migratórios que por ali estão estabelecidos, como os mais variados destinos, incluindo a própria

fronteira, há um considerável fluxo de refugiados que por lá chegam ao Brasil. Nos levantamentos que estamos realizando junto à Casa de Passagem José Lins, espaço municipal de acolhimento ao imigrante e refugiado, o volume e variação de nacionalidades e idiomas tem se intensificado nos últimos cinco anos, sendo predominantes os subsaarianos de Togo, Gana, Nigéria, Camarões, Gabão, Serra Leoa, Guiné e Gâmbia. Mais recentemente, os haitianos passaram a compor o quadro geral de refugiados que acessam o Brasil por aquela fronteira.

IMAGEM 1 - Localização espacial da fronteira em estudo



Fonte: Google Earth (2018).

Mulheres bolivianas na imigração pendular

Consideramos relevante analisar o conteúdo capturado através das abordagens que realizamos junto às imigrantes feirantes. Jardim (2015) alerta para os riscos dos registros de narrativas que podem reduzir a vivência no local de origem, para que não ofusquemos conflitos e práticas no processo da decisão migratória, notadamente familiar. Para Bourdieu (2001), a “história de vida” deve ser lida a partir de cuidados como, especialmente, no que diz respeito neste capítulo, ao considerar o sujeito como existente e válido a partir de uma verificação “oficial”, dotado de RG, estado civil, *curriculum vitae* etc. Para este autor, isso distancia o investigador “[...] das trocas íntimas entre familiares e da lógica da confiança que prevalece nesses mercados protegidos” (BOURDIEU, 2001, p. 188).

Neste tópico evidente que a trajetória delas até a fronteira, incluindo a tomada de decisão, esteve inserida em um contexto familiar. Trata-se de um movimento no qual a família, incluindo suas redes de amizade, ganha importância na contextualização do processo migratório.

Sobre este assunto Solé; Cavalcanti e Parrella (2011) salientam que nos estratos sociais mais baixos da sociedade a decisão migratória se constitui em uma estratégia familiar de subsistência. Esses autores chamam a atenção para o fato de que a tomada de decisão está diretamente ligada, na maioria dos casos, à perspectiva de melhora nas condições econômicas e pela falta de atividades ocupacionais no local de origem (SOLÉ; CAVALCANTI; PARRELA, 2011, p. 96).

Ambas as situações são notáveis, por exemplo, na fala de E. Esta imigrante de 28 anos nasceu em Santa Cruz de La Sierra, mudou-se para a fronteira em estudo juntamente com o marido aos 20 anos de idade em busca de trabalho, uma vez que em seu local de origem não havia condições de melhora de vida. Tal situação se repete na fala de E¹. que relata que aos 20 anos se casou. Seu marido trabalhava em uma sapataria e ela trabalhava como empregada doméstica. Quando seu primeiro filho estava com 2 anos, uma prima que morava nesta fronteira a convidou para vir trabalhar e disse que a região oferecia boas oportunidades, ao mesmo passo que em Santa Cruz de La Sierra estavam ganhando muito pouco. Neste caso há outro componente que acentua a complexidade das tomadas de decisão de migrar: a existência de redes, tão evidente nas falas que capturamos. Neste aspecto, salienta Truzzi (2008) que a perspectiva de estudos sobre redes pode explicar como são forjadas as relações sociais, bem como fornecer contextos sociais referenciais na tomada de decisão de migrar.

A formação de redes no processo migratório foi observada através de relatos coletados ao longo da pesquisa. H.W. explicou que sua mudança para a fronteira em estudo se deu após um convite de sua irmã, que já residia em Puerto Suárez há algum tempo. Inicialmente, a imigrante trabalhava com atividades comerciais no lado boliviano, posteriormente, amigas que já trabalhavam na feira livre, facilitaram seu ingresso neste espaço. No caso de E¹. o início do movimento migratório também ocorreu através dos laços de parentesco, já que uma prima dela que residia na fronteira, comentou sobre as oportunidades que a região oferecia e fez o convite para que ela e sua família se mudassem.

Neste processo há contrapontos ao seu movimento, uma vez que sua deflagração ocorre, na maioria das vezes, pela presença masculina ou pelo conjunto familiar como um todo. Falamos aqui de H., que narra sua trajetória destacando que a mudança para esta fronteira não se deu de imediato. Inicialmente, ela vinha sozinha semanalmente para vender frutas nas feiras, enquanto os filhos ficavam com o padastro em Santa Cruz de la Sierra. Outro exemplo do contraponto a que nos referimos é o de J., 63 anos, nascida em Cochabamba, onde viveu até os 10 anos de idade. Depois, mudou-se com a mãe e os irmãos para Oruro e seu pai

permaneceu em Cochabamba e, posteriormente, migrou para Oruro. Afirmou que estudou muito pouco, que não se recorda ao certo, mas que pensa ter ido ao colégio apenas até seus 10 ou 11 anos, porque passou por muitas dificuldades e precisava ajudar a mãe no trabalho. Ainda em Oruro, J. casou-se e foi morar em Santa Cruz de La Sierra, onde teve 3 filhos. De acordo com a comerciante, a primeira vez que se deslocou até a fronteira em estudo foi há mais de 30 anos e naquela época costumava comprar biscoitos brasileiros para vender em Santa Cruz de La Sierra. Segundo J., nesta ocasião, com os contatos que fez, percebeu que seria um cenário promissor para o trabalho, contudo, ela estava grávida de sua filha mais nova e teve medo de estar em um local desconhecido na situação em que se encontrava. J. afirma que sempre trabalhou com o comércio, relatou que seu marido tinha problemas com abuso de álcool e que depois do nascimento de sua filha mais nova, ele foi embora de casa e a procurou para retomar o casamento 8 anos depois. J. o aceitou de volta.

Sobre essas histórias de abandono no ambiente familiar no curso do processo migratório é importante salientar o quanto a presença feminina é importante para a estabilidade do mesmo. Ou seja, embora o marido de J. a tenha abandonado, sua decisão de mudar-se para a fronteira não foi suspensa. Isso porque, após esse fato, J. deixou os filhos mais velhos sob os cuidados de parentes em Santa Cruz de La Sierra e se mudou para Arroyo Concepción, com a filha ainda bebê. Inicialmente, recorreu aos contatos que tinha desde as primeiras viagens, e foram essas pessoas que lhe indicaram a feira livre como um caminho para ingressar nas atividades comerciais na cidade de Corumbá. No curso de sua história, além de prover-se, sustentava seus filhos, agora todos adultos e com formação universitária.

Ainda com relação ao deslocamento até a fronteira, consideramos relevante narrativa de H., a qual relata que as primeiras vezes em que viajou até a fronteira em estudo foram as informações sobre a taxa cambial e as possibilidades de lucro que lhe chegava aos ouvidos e elucida: “Na época que eu vim, R\$ 1,00 (um real) custava B\$ 4,50 (quatro e cinquenta Bolivianos), então, se eu colocava R\$ 0,50 de lucro em cima do meu produto, isso já estava bom pra mim por causa do valor da moeda.” Essa economia da migração reforça a ideia da existência estratégias de deslocamentos (JARDIM, 2007) e inserção laboral (ENGBERSEN; BOREDERS, 2009) que demonstra o quanto calculado é o processo em si.

Ainda é muito impreciso o período em que os bolivianos oriundos do altiplano começaram a chegar de maneira mais volumosa à fronteira em estudo. Nossa hipótese é de que esses movimentos estariam ligados à inserção daquele país, e também de maneira mais vigorosa no

Paraguai, nas redes de comércio internacional de produtos oriundos da Ásia, especialmente da China e do Japão. De acordo com Albuquerque (2010, p. 67) isso teria ocorrido no início dos anos 1980, quando as fronteiras, especialmente as com o Brasil, passaram a ser palco de intensas comercializações e, por consequência, correntes migratórias internas naqueles países. A instalação de uma modalidade nova de comércio impôs a Corumbá ao menos três elementos que redimensionaram suas dinâmicas sociais e econômicas: reconfiguração das moedas de troca, através da vigorosa incorporação do Dólar Americano nas transações locais; aumento da diversidade e do volume de mercadorias trazidas pelas vias do Pacífico; e, o significativo aumento populacional. Damos aqui o exemplo de P. que atualmente vende uma grande variedade de produtos como: cosméticos, produtos de beleza (batons, cílios postiços, máscara de cílios, maquiagens em geral), aparelhos de barbear, pilhas, pomadas medicinais, guarda-chuvas, tesouras, alicates para manicure, dentre outros. A comerciante afirmou que a maioria dos produtos que vende é brasileira, e que ficam armazenados em depósitos na cidade de Corumbá. Posteriormente, afirmou que suas mercadorias são todas de origem brasileira. Entretanto, foi possível observar, através das embalagens, que diversos de seus produtos de maquiagem e cosméticos eram de origem asiática.

A temática inserção laboral de imigrantes tem revelado o quanto é complexo o processo uma vez que envolve a macro economia, ou seja, os efeitos das políticas neoliberais ao redor do mundo, especialmente, a partir do final dos anos 1980, acarretando como uma das principais consequências a precarização do trabalho, incluindo o não acesso à proteção social (FREITAS, 2014). Contudo, no estudo que realizamos, os elos familiares e de amizades são importantes referências na condução do imigrante ao mercado laboral, mais precisamente, de comerciantes em feiras livres. Desta forma, a conjugação do binômio comércio internacional-redes familiares e de amizades tem produzido a manutenção da presença maciça de bolivianos nas feiras livre em Corumbá.

No que tange à existência de redes de amigos e familiares para que se efetivem suas inserções laborais trazemos à luz L., que trabalha junto com o marido e afirmou que iniciou suas atividades na feira há apenas seis meses. Sobre este ingresso naquele espaço, afirmou que foi auxiliada pela mãe, que também é feirante e ajudou emprestando o capital para que iniciasse seu negócio, colocou-a em contato com um fornecedor e articulou com feirantes e fiscais da feira para que ela pudesse ter um local para se posicionar em cada dia. L., assim como sua mãe, comercializa roupas usadas vindas de Santa Cruz de La Sierra, as quais chama de “pechincha”, conhecida entre os corumbaenses como “monte”.

Há, ainda, o caso de E¹, cujo ingresso nas feiras livres se deu através de sua prima, que já trabalhava na feira vendendo roupas e conseguiu um espaço para que ela comesse com uma pequena banca. Segundo a comerciante, quando iniciou suas atividades na naquele lugar, sua banca foi colocada no final da feira pelos demais feirantes, porque ela era nova no local.

Por habitarem no país vizinho, sua rotina de trabalho é bastante exaustiva, sendo que a que reside mais proximamente de uma das feiras, dista 12 quilômetros e a que está mais distante, reside a 32 quilômetros do seu local de trabalho. Senão vejamos, em relação a rotina de trabalho, J. relatou que sai de casa às 4:30 da manhã e se retira da feira às 11:30, que possui carro próprio e que duas vezes por semana ela e o marido não trabalham na feira (segunda e terça-feira), explicou que por conta de sua idade e problemas de saúde ela já não consegue manter o mesmo ritmo de trabalho. J. estimou sua renda mensal em R\$ 800,00 aproximadamente. Enquanto que E. afirmou que sai às 4:30 da manhã para trabalhar e deixa a feira por volta de meio dia, sendo o horário de chegada em sua residência variável, já que utilizada transporte fretado. Às quartas-feiras, a entrevistada afirmou ser o único dia da semana em que fica em casa. Segundo ela, este é o dia da semana que utiliza para realizar as tarefas domésticas que ficam acumuladas. E. L. relatou que acorda entre 3:30 e 4 horas da manhã para sair para a feira. Por não possuir carro próprio, paga o frete e um depósito em Corumbá, onde ficam armazenadas suas mercadorias. Segundo ela, essa estratégia de armazenamento se justifica para que ela não tenha que passar pelo Posto da Receita Federal todos os dias sob o risco de perder os produtos. Ainda que nunca tenha passado pela experiência de ter produtos apreendidos, afirmou que esta é uma orientação feita por sua mãe.

A lida com autoridades se constitui em um dos nós mais importantes nas atividades laborais dessas comerciantes bolivianas pendulares em Corumbá. Em primeiro lugar, a questão documental, tão importante para dar a elas estabilidade em suas presenças no Brasil, além de alcances em políticas sociais, aflora como uma das lacunas mais proeminentes em todas suas atividades (OLIVEIRA; CAMPOS, 2015). O problema da indocumentação é um enorme desafio para imigrantes bolivianos pobres no Brasil (SILVA, 2006), seja pelos custos elevados, seja pela desinformação sistêmica que os atinge. E, em segundo lugar, as autoridades em região de fronteira estão muito pouco preocupadas em resolver este problema. Somando tais situações, o que percebemos é uma manutenção de um conjunto significativo de imigrantes bolivianas indocumentadas. Devemos observar que a fronteira é para o processo

migratório internacional uma das instâncias mais carregadas de tensões, principalmente, por haver o espectro do impedimento do ingresso.

P. é exemplo desse emaranhado de desinformações e trato com autoridades, que inclui o medo. Durante o tempo em que ela teve Registro Nacional de Estrangeiros (RNE)¹⁸⁶ válido, não se inscreveu no CPF, alegando apenas que não teve interesse. Atualmente, a imigrante afirma que desistiu dos documentos, que não quer mais tentar se documentar, porque já teve problemas na Polícia Federal e não “quiseram” lhe fornecer os documentos. A imigrante afirmou que quando tinha o documento nada mudava com relação às autoridades ou com relação à situação de trabalho. Relatou que no Posto Esdras, sente-se mal com o tratamento dado pelos servidores da Receita Federal e afirma: “Eu faço sinal todos os dias com a cabeça, eles não me cumprimentam de volta”.

Ao mesmo tempo em que afirmou que o documento não lhe gerou benefícios, a imigrante relatou que seu cadastro junto à Prefeitura só foi possível através dele e demonstrou ter preocupação com as demais figuras de autoridade que possam fiscalizar suas atividades comerciais, caso ela esteja sem documento e questiona: “E se a Polícia Federal e a Receita Federal entrarem na feira para pegar meus produtos? Fica pior se estou sem documento, né? Eles podem pegar aqui? Ou o Ministério Público diz que só pode pegar se for na rua, fora da feira?”.

Ainda sobre a desinformação no tocante à questão documental, H. afirmou que tem CPF e relatou que seu Visto Temporário venceu no ano de 2016. De acordo com a imigrante, na época ela havia ido para Santa Cruz de La Sierra para se tratar de problemas de saúde, já que é diabética e faz seu tratamento naquela cidade perto dos filhos e acabou perdendo os prazos e depois não soube como proceder e nem com quem se informar, relatou ainda que gostaria de ter adquirido o cartão do SUS, mas que não recebeu as informações de que precisava. De acordo com seu relato, anteriormente, havia um Fiscal de Posturas na feira que auxiliava com esse tipo de informações, que agora, entretanto, apenas há fiscais que “ficam bravos” e que não orientam sobre documentos.

Considerações Finais

Nossos estudos sobre a imigração pendular exercida por mulheres bolivianas na fronteira Brasil-Bolívia nos mostrou o quanto é complexa a situação em que elas se encontram, tanto no sentido laboral, quanto no documental, além das estruturas familiares. Os estudos sobre imigrações podem ser ampliados a partir da inserção da categoria fronteira como elemento relevante. Isso porque podemos entendê-la como

¹⁸⁶ Atualmente denominado Registro Nacional Migratório (RNM).

instância de diversas deliberações, oficiais ou não, que ocorrem no processo migratório. No caso deste artigo, uma característica muito relevante na categoria migrante, e estabelecida pela proximidade que a fronteira propicia, é a que se apresenta como pendular. A existência dessa modalidade, conjugada naquele espaço, demonstra os níveis de complexidades em que tanto a migrante em questão quanto a fronteira estão sujeitos.

Nesta parte de nossa pesquisa foi possível notar que a condição pendular da migrante é, por um lado, oportunizada e, por outro, potencializada pela fronteira, uma vez que a assimetria entre nações conduz a severas manifestações contrárias à permanência deles em solo vizinho. Da mesma maneira, as estratégias que essas migrantes constroem e fazem uso para adequar-se são decorrências da condição trazida pela vivência fronteiriça.

Desta forma, novos desafios são postos em nossas pesquisas. Assim, é muito importante que possamos dar passos em direção a dois aspectos. Primeiro, necessitamos verificar melhor a condição dessas migrantes, no que diz respeito, especialmente, à tripla jornada de trabalho, que pode soar como reforço da precarização já abordada aqui. E, em segundo, averiguar as consequências da questão previdenciária na migração pendular, visando compreender os nichos de renúncia e de exclusão a que estão sujeitas.

Referências

- ALBUQUERQUE, L. J. **A dinâmica das fronteiras:** os brasiguaios entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo, SP: Annablume, 2010.
- BOURDIEU, P. A Ilusão biográfica. In: FERREIRA, M. M.; AMADO, J. (Org.). **Usos & abusos da história oral.** 4.ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora da FGV, 2001.
- _____. **A miséria do mundo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- ENGBERSEN, G.; BROEDERS, D. The state versus the alien: immigration control and strategies of irregular immigrants. **West European Politics**, v. 32, n. 05, p. 867-885.2009.
- FÁRFAN, C. R. Trabajadores migrantes en la frontera Sur de México: caracterización del trabajo temporal centroamericano en el soconusco. In: HERNANDEZ, A. H.; CAMPOS-DELGADO, A. E. (Org.). **Líneas, límites y colindancias:** mirada a las fronteras desde América Latina. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; México: CIESAS, 2015.
- FOUCHER, M. **Fronts et frontières:** un tour du monde géopolitique. Paris: Fayard, 1991.
- FREITAS, P. T. Família e inserção laboral de jovens migrantes na indústria da confecção. **REMHU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, DF, v. 12, n. 42, p. 231-246, 2014.
- JARDIM, D. F. Estratégias de migração em tempos da globalização: os palestinos e suas viagens internacionais. In: _____. **Cartografia da migração:**

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

interculturalidade e políticas públicas. Porto Alegre, RS: Editora da Universidade, 2007.

OLIVEIRA, M. A. M.; CORRÊA, J. M.; OLIVEIRA, J. C. Imigrante pendulares em Região de Fronteira: semelhanças conceituais e desafios metodológicos. **Direitos Culturais**, v. 12, n. 27, p. 91-108, 2017.

_____. O ambiente fronteiriço: traços intangíveis e realidades sinuosas. **Revista Geopantanal**, n. 21, p. 13-22, 2016.

_____; JUNQUEIRA, N. M. Representações sociais de sírios e libaneses em Corumbá, MS: comércio, casamento e cemitério. **Revista Transporte y Territorio**, n. 15, p. 388-403, 2016.

_____; CAMPOS, D. L. Imigrações e instituições de fronteira: bolivianos em Corumbá, MS. **Direitos Culturais**, v. 10, n. 20, p. 47-58, 2015.

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

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

A RIVER RUNS THROUGH IT

Derek Pardue¹⁸⁷



Policy makers and academics have historically understood migration as a “problem”. Intellectually, we know that this is due to the human preoccupation with transgression. Crossing borders is transformative, unsettling and considered dangerous. It is, as any reflexive and minimally cosmopolitan person could attest, also enlightening, educational and life-affirming. One could argue that knowledge itself, that is to say the process of knowing, is necessarily an act of transgression¹⁸⁸.

Rivers, like mountains, forests and deserts, often form natural borders. The flow of the water acts as a field, defining the shape of the demarcated land as well as the daily temporal rhythms of life on land. People enjoy gathering on the riverbanks and, in modern times, we give value to these areas of sightseeing, a cool breeze in an otherwise hot and humid broiler. The sun’s rays reflect off the cement and asphalt and drive the temperature even higher and, so, we retreat to “our” side of the nature on “this” side of the river. Conspicuous consumption. Casinos sometimes float and canoes toggle back and forth. Most of the time, transgression

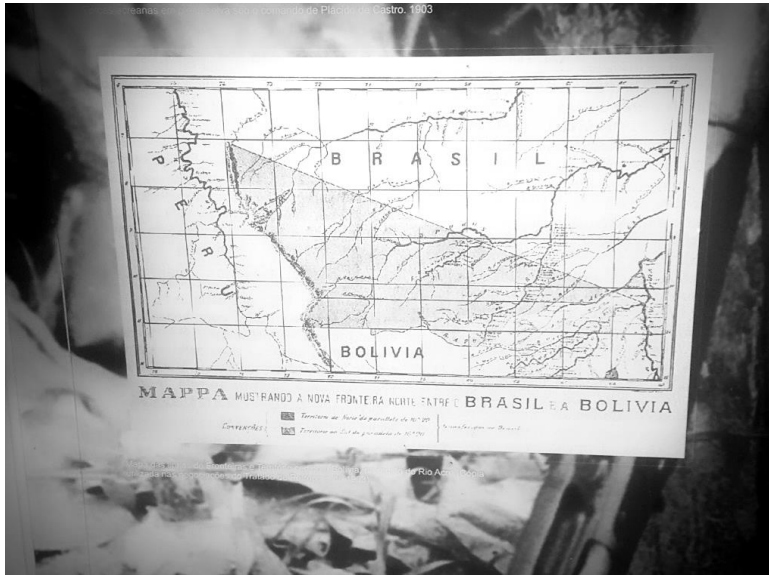
¹⁸⁷ Universidade de Aarhus, Dinamarca.

¹⁸⁸ See, for example (PARDUE, 2013). Foucault’s independent responses to Kant’s notion of “limits” to knowledge.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

back and forth across the Acre River, which separates Brazil and Bolívia (as well as Brazil and Peru for a stretch), goes unnoticed.

The relationship between water, ecosystems, humans and animals is dynamic. Tides rise, demography changes, boomtown, drought city. Interestingly, it is river water, the least static of all the material, the substance in constant motion directed by current and absorbent of inclement weather and human-derived waste, which often leaves the deepest mark on a riverside town. In Brasília and Epitaciolândia, Brazil, as they do in New Orleans, Louisiana and Galveston, Texas, USA; Winton in Queensland, Australia, and in the Chikwawa District of Malawi, people point to water marks and talk about the before and after of floods.



In 2012 and 2015 destructive floods hit Brasília and Epitaciolândia, the two border towns located in the State of Acre, Brazil, an area that used to be part of Bolivia until the Acre War from 1899 to 1903. Brazilians of a certain age can recall Acre as a mere Brazilian “territory” rather than a state, only to be formalized in 1962. The social construction of nature dialogues with nature’s reciprocal expressions to influence the social makeup of a town, a state, a nation, a diaspora. For example, Haitian-American writer Edwidge Danticat in her novel *The Farming of Bones* and her short story “Nine-teen Thirty-Seven” writes powerfully about the memory of violence and hope embedded in the

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

landscape and, more specifically, in the so-called “Massacre River” (referring to the Artibonite River located along the Northern border between Haiti and the Dominican Republic).

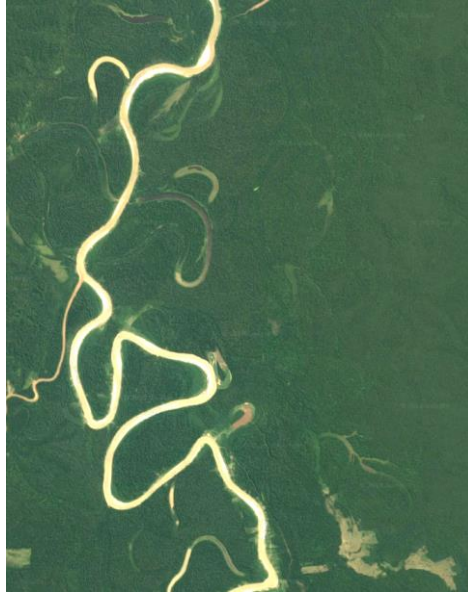
The floods were particularly pernicious to Brasília and it was here that coincidentally an impromptu federal documentation center was established to deal with the tens of thousands of Haitians who primarily entered Brazil via Assis Brasil, located 110 kilometers to the west of Brasília and borders the country of Peru.

Stress was palpable. The following story is based on a short visit to the border area in 2017 and focused semi-structured interviews with local actors in Brasília. It introduces the local civil servant in charge of processing the Haitian immigrants, a Haitian family and a local landmark. The convergence of natural floods and unexpected, black immigration forged friendships and revealed underlying social fractures.

The Acre River is a sinuous, narrow tributary of the Purus River, which itself is a tributary of the Solimões River, a branch of the encounter between the Black and Amazon rivers in the regional capital of Manaus. There is nothing straight or straightforward about this river. The system, if there is one, is only penetrable by a few.



Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas



Harold and his wife and son found their way to Brasileia from Port au Prince in 2012, six weeks after the first flood. He had lived and worked in the Dominican Republic for a year before coming to South America and could speak Spanish well enough to communicate basic things in Portuguese. Harold stood out from the other Haitians fluent in Spanish because he possessed an impressive sense of place. Harold knew where he was exactly in relation to the river and where he stood in the various groups, which either he ascribed to or in which he and his family were classified.

Harold had two shirts. They were always impeccable, seemingly professionally pressed. For the first week, the family lived with five other Haitians in a room at the Brasileia Hotel, a humble landmark of the border town. With a capacity of 60, the twenty rooms of the hotel became home to over 300 Haitians during several months in 2011 and 2012.

Harold first met Lauro in Assis Brasil during one of Lauro's first visits to the border after taking over the responsibilities to liaison with the Federal Police. Haitians had been arriving in unprecedented numbers and Brasília's mayor and long-time acquaintance and periodic friend had appointed Lauro to this post as a professional lifeline. Lauro saw himself as a natural entrepreneur with a sharp mind and equally quick tongue. He prided himself on being able to assess any situation and see through the

superficial nonsense. A straight shooter and all-around good guy. Whether or not Lauro had such skills is certainly debatable but the reality was that he had underachieved as a once regaled football player, failed to predict certain shifts in agricultural trends during the 2000s that negatively affected a series of high-profile investments and cultivated an occasionally obnoxious alter ego while under the influence of alcohol. Over the past decade, Lauro had seriously damaged both personal and professional relationships in the region.

"I'm a talker. Always have been." Lauro confessed to Harold after their initial exchanging of names.

"Look, I know what you're going through. Me, played 10 years of professional football in Peru. Go ask anyone Cuzco, Puno, even Huancayo and Lima. They know my name. But, I was always an outsider. I learned the language and made friends, but I was always was sort of dependent on someone to help me out with stuff. Kinda like you, right now. No?"

Harold looked intensely, straight into Lauro's eyes, scanning Lauro in hopes of a sign. Harold broke his stare, shifted his weight and peered to the side stealing a glance at the border patrol booth and the idle chatter from two *motoboy*s waiting for their next delivery assignment. A bit further away, Harold spotted a line of taxis with handmade signs placed on the dashboards that read "Brasiléia".

"Right. We need a protocol document and another document that will give us the right to seek health care. I read that Brazil provides this. That is why we are here. Basic rights. We are from Haiti."

"Of course, you are. I know you ain't Peruvian and you sure ain't Bolivian. Look, I live and work in Brasiléia and you and your family need to go there to straighten all this out. I know the police over there and, in fact, processing you folks is my main job these days. Why don't you all come with me and avoid the robbery these taxi guys will charge you, especially you, believe me. I'll show you a place you can get a decent meal and a place where you can stay."

The block lettering of "Hotel Brasileia" was a standard typography, a plain announcement covering a good third of the entrance wall of the establishment. A mix of poured concrete, thanks to Lauro's promises made over one too many beers to his cousin the contractor, and a smattering of supposedly decorative bricks made up the hotel's façade. Generally, the hotel survived financially from regional tourism based on annual festivals and periodic visits from roaming politicians and business executives interested in strengthening ties with the much larger town of Cobija, Bolívia just across the Acre River. Lauro felt a part of the hotel, its history and its very material existence. Everyone agreed that its

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

location was perfect, adjacent to the main town plaza and one block off of the commercial drag parallel to the river at one of its rare straight segments. By the time of the first great flood of 2012, Lauro had stopped drinking and had known for a while that the tension visible in the cracked surface of the façade was a simple manifestation of the family conflicts going on inside the hotel. Harold and the hundreds of Haitian occupants initially diverted the town's attention away from the crumbling institution but, now, in retrospect, it is clear that their presence revealed a different kind of rupture in the town and how residents saw themselves.

A fan of paraphrasing popular opinion, Lauro burned the candle from both ends, as he tirelessly negotiated increasingly larger and more places for the Haitian immigrants to stay and entertained the demanding media outlets and their thirst for a lucrative headline. Everything was made more difficult by the flood. Everything seemed to be in flux. Lauro would talk to anyone who would listen to his situation. He could be found on occasion at the local barbecue hut talking to himself hoping to be talking to everyone. “Journalists from all over Brazil, some from Europe, the *New York Times*, *Al Jazeera*, they all were fascinated with our ‘invasion’ of Haitians. Who were these ‘*Africanos*’ indeed?”

Do you know what it looks like when hundreds of black folk are wandering around central squares and public parks? It unnerves people. What they looking for? What they want? What is they doing? We don't like watching scores of people with no apparent connection to the city.



When the floods come and massive influxes of water linger, water lilies thrive or rather they and other similar plants recognize systemically that their natural habitat has simply expanded. Other

organisms require a high level of oxygen, which is suppressed by excess water, or are susceptible to foreign fungi and tend to rot if sedentary too long in water. Some plants' attempts to adapt are unsuccessful and they perish. At least, they try to adapt. At times, it would appear that humans are the least flexible being of all in this milieu.

In Haiti Harold had been a professional geographer and on the side had managed a relatively successful farm. Not easy in a country suffering generations of soil degradation, an inheritance from myopic French colonialism in the 17th and 18th centuries. Harold understood the value of an education and within days of their arrival at the Brasileira Hotel he asked Lauro about school registration for his son Marc Pierre.

"Registration? That's easy man." Lauro remembered the countenance of Harold from the border patrol in Assis. This was a serious guy and a dedicated father. *"Look, Glória can help you with that paperwork, right Glória? But, you'll also need supplies. Hold on a few minutes and I'll take you up the hill to a good stationary store. I know the owners."*

Papelaria Renata was a family business and since its inception had been a landmark on the riverside avenue named after the mayor who "brought asphalt to Brasília" and initiated modern urbanization in the early 1960s. Renata is the daughter of "Doutor" Nilton, a close friend of Mayor Rolando Moreira and a proud nativist resident of Brasília. The flood of early 2012 affected various areas of town but perhaps most visibly hit was this commercial strip. Worried about her business and heartbroken about the town's slow pace of recovery, Renata decided to move her stationary store out of the quaint city center and up to higher ground.

"Who do we have here, Lauro? Look, buddy, whatever this guy tells you, ahh, it's a boldface lie. Stick with me, I'll tell you what's what." Renata's smile verging on outright laughter easily gave away the prank and broke the ice between her and Harold.

"Lauro told me that I might find school supplies here. My son is 8 years old and he will start school on Monday," Harold explained in measured *Portunhol*. In a matter of weeks, he had already picked up several linguistic differences and was gradually beginning to distinguish Portuguese from Spanish.

As Harold browsed through the surprisingly large and wide-ranging selection of supplies and other odds and ends, Renata pulled Lauro over to the side. *"It's nice of you to bring Harold to me. You know we need the business. And, you know I don't mind Harold or any of them other Haitians in my store. Lots of good people there. I know that. What's tearing me apart is the reactions of some of our friends. Folks we grew up*

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

with. You know who I am talking about. I don't have to tell you, of all people, Lauro. We're not talking about down-and-out nobodies wandering around the alleys who will say anything without thinking. No, we're talking about leaders of our community, Lauro. So much filth, racism and xenophobia."

"I deal with them everyday Renata. You don't have to tell me. And, it is really grinding me down. Not sure how much longer I can take this. People are shocked and can't get past their own prejudices. These guys are spending here, contributing to Brasília. And, you know what? I am trying to get some of them, like this Harold here, to stay and not just move on to Rio Branco or Manaus or, God forbid, São Paulo."

The waters finally subsided but the businesses never did return to Rolando Moreira Avenue and the once vibrant promenade on the banks of the Acre River. Harold and his family would move to Rio Branco for a stint and then on to Balneário Camboriú in the southern State of Santa Catarina, where he was recruited by Imbrasul Construction Company. An even more destructive flood occurred in 2015 and when I visited the area in 2017, I found one Haitian resident, who had become involved with a local woman, started a family and survived all the natural disasters and racist slander.

As I write this brief essay, the focus of the media has turned to Roraima, more particularly the municipality of Pacaraima located at the Brazilian border with Venezuela. More than a million Venezuelas have left the country with many destinations including Brazil over the past months due to food shortages and political instability. We are thus reminded that migration routes change with the geo-politics of the moment. Just as the river tides rise and fall, human demography is fluid. This state of affairs is historically more natural than dangerous. The concept of "borders" is a powerful example of the intersections between natural and social environments that both forge and test humanity at their most basic levels.

Reference

PARDUE, D. Lies that take place. In: BAENINGER, R. et al (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.

_____. Uma perspectiva marginal [A Marginal Perspective]. **Contemporânea**, v. 3, n. 2, p. 447-466, 2013. One can easily find roots of such a line of thinking in the work of philosophers such as Wittgenstein and Foucault's independent responses to Kant's notion of "limits" to knowledge.

**A PRESENÇA BOLIVIANA EM CORUMBÁ – MS:
A CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO
MIGRATÓRIO DE FRONTEIRA**

Roberta Peres

Este artigo tem como principal objetivo a construção teórica de um espaço migratório de fronteira. Para tanto, estuda-se o caso da presença imigrante de bolivianos e bolivianas em Corumbá – MS, área de fronteira entre Brasil e Bolívia. O texto busca contribuir com o debate acerca das especificidades das migrações fronteiriças, que exigem um aporte teórico-metodológico que ultrapasse limites de teorias migratórias fundamentadas em fluxos de grandes distâncias, longas temporalidades e seletividades bem definidas. Entende-se, portanto, a migração de fronteira como uma modalidade migratória dinâmica e complexa que demonstra, junto a outros movimentos migratórios latino-americanos no século XXI, a necessidade de superação do nacionalismo metodológico (CANALES, 2015; GUARNIZO; PORTES; HALLER, 2003; WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003) para sua compreensão, estudo e interpretação.

A questão da fronteira

Para a construção de um aporte teórico que sustente e explique o fluxo migratório de bolivianos e bolivianas para Corumbá em suas especificidades, é necessário sistematizar o papel da fronteira, além de seu sentido geopolítico. Para tanto, retoma-se a dinâmica histórica da fronteira Bolívia-Brasil na região de Corumbá - MS. Ao longo de mais de cinquenta anos este movimento migratório compõe a realidade da fronteira e por isso busca-se aportes teóricos que avancem no sentido de compreender o fenômeno nesta região.

De fato, transformações em contextos sociais, políticos e econômicos têm acirrado a complexidade de fenômenos migratórios na América Latina. Segundo Domenach (1996, p. 17):

No MERCOSUL, é certo que a mobilidade vem aumentando, e que os movimentos de população tem sido muito flexíveis, enquanto que as estatísticas oficiais persistem em subestimar os dados reais, fazendo referência a uma definição restritiva de migração, baseada somente na mudança de residência. Assistimos a uma intensa recomposição dos territórios e de

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

seus costumes, com forte impacto sobre a migração, uma vez que os homens dependem cada vez mais dos mecanismos de produção¹⁸⁹.

De acordo com Pellegrino (1992), um discurso predominantemente geopolítico e econômico tem lentamente incorporado aspectos relacionados à sociedade e à cultura a fim de compreender movimentos migratórios na região. Neste contexto de transformações, novas modalidades e tendências são observadas nos movimentos migratórios e os limites administrativos dos países não permitem observar o verdadeiro impacto demográfico, social e econômico da migração.

De acordo com Baeninger (2002, p.18):

Os movimentos de população entre os países da região são históricos, bastante complexos e envolvem desde fluxos intercontinentais até os produzidos em espaços binacionais e trinacionais. Além disso, abarcam diversas formas de mobilidade no território latino-americano e caribenho e tem origem em fatores econômicos e políticos¹⁹⁰.

Frente a este cenário de transformações e diferentes modalidades de movimentos migratórios, cada vez mais complexos, surge a necessidade de adequar conceitos, bem como alternativas metodológicas e teóricas para os estudos de migração (PELLEGRINO, 1992; PICOUE, 1992). O Projeto IMILA – *Investigación de la Migración Internacional em Latinoamérica*, desenvolvido pelo CELADE a partir dos anos 1970 forneceu dados e possibilidades de análise que proporcionaram importantes avanços nos estudos migratórios na América Latina (MARTÍNEZ; VILLA, 2000). A integração de dados censitários de países latino-americanos permitiu a captação de fluxos migratórios na região a partir de cruzamentos de informações sobre país de nascimento.

Análises dos dados do projeto IMILA, no entanto, reproduzem as lacunas dos estudos de migração através de dados censitários. Segundo Martínez e Villa (2000, p. 51):

¹⁸⁹ Tradução livre da autora: “*En el MERCOSUL, lo cierto es que la movilidad va en aumento, y los movimientos de población están siendo muy flexibles, mientras que las estadísticas oficiales persisten en subestimar los datos reales pues hacen referencia a una definición restrictiva de la migración, basada solamente en el cambio de residencia. Asistimos a una intensa recomposición de los territorios y de sus costumbres, lo que tiene fuertes incidencias en materia migratoria puesto que los hombres dependen cada vez más de los mecanismos de producción*”.

¹⁹⁰ Tradução livre da autora: “*Los movimientos de población entre los países de la región son históricos, bastante complejos y involucran desde flujos intercontinentales hasta los producidos en espacios binacionales y trinacionales; además, abarcan diversas formas de movilidad en el territorio latinoamericano y caribeño y tienen su origen en factores económicos y políticos*”.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

O projeto IMILA reúne dados coletados pelos censos nacionais que tornam possível quantificar a migração e caracterizar os migrantes. Não obstante sua utilidade, esta informação sofre restrições, já que os dados se referem somente aos estoques de acumulados dos migrantes e não aos fluxos; tampouco permitem identificar com clareza os migrantes indocumentados e nem os que se deslocam temporariamente¹⁹¹.

Ainda que os dados resultantes do projeto IMILA não captem os processos estruturais de formação de fluxos migratórios, mas somente os migrantes sobreviventes acumulados até as datas dos censos, os avanços teóricos nos estudos sobre migração na América Latina foram significativos nas últimas décadas, contando não apenas com os dados censitários, mas com pesquisas de campo realizadas para estudos de fluxos e regiões específicas (DUREAU, 1992).

Fenômenos migratórios nas fronteiras dos países latino-americanos são ainda mais complexos e de difícil captação. A dinâmica da fronteira exige um olhar específico sobre os fluxos migratórios que abarca, uma vez que se trata de um espaço migratório em constante transformação. O estudo da ocupação desses espaços, associado a dados censitários sobre o país de nascimento permite captar a presença estrangeira, mas não os fluxos migratórios que compõem esta dinâmica.

Uma vez que Corumbá é um espaço migratório histórico e muito integrado a outras dinâmicas, busca-se compreender o papel da fronteira neste fenômeno social para além de sua localização estratégica. É, portanto, a partir da presença boliviana em Corumbá e da discussão teórica sobre fluxos migratórios fronteiriços na América Latina que se busca compreender o verdadeiro papel da fronteira neste fenômeno social.

Segundo Viladeslau (1992), o conceito de migração transfronteiriça é baseado na comparação realizada por um indivíduo – ou grupo de indivíduos – entre os níveis de utilidade do lugar de residência com os demais lugares alternativos. O conceito de utilidade entende-se aqui num sentido mais amplo, incluindo não apenas fatores materiais (condições de ingresso, possibilidade de emprego, poder de compra), mas também fatores “não econômicos”, como aceitação social e conduta cultural.

¹⁹¹ Tradução livre da autora: *El Proyecto IMILA reúne datos recabados por los censos nacionales que hacen posible cuantificar la migración y caracterizar a los migrantes. No obstante su utilidad, esta información adolece de restricciones, pues los datos se refieren solo a los stocks acumulados de migrantes y no a los flujos; tampoco permiten identificar con claridad a los migrantes indocumentados ni a los que se desplazan temporalmente.*

Este conceito, definido em estudo sobre a migração na fronteira do Paraguai com a Argentina, não se aplica ao caso da presença boliviana em Corumbá. Vínculos históricos de ocupação, diferenças marcantes de cenários econômicos nos dois países e raízes culturais comuns permitem a aplicação da noção de utilidade para a presença paraguaia na Argentina. No caso de Corumbá, ainda que exista uma descontinuidade no cenário econômico entre Brasil e Bolívia, as relações sociais não se reproduzem diretamente do lado brasileiro da fronteira: os “fatores econômicos e não-econômicos” não são comuns aos dois países.

É claro que os vínculos históricos entre os dois lados da fronteira Brasil – Bolívia existem. Dados censitários brasileiros já apontam a presença de bolivianos na região desde o fim do Século 19. No entanto, a integração deste espaço à dinâmica econômica e migratória dos dois países é diferenciada e tem impactos sobre a formação deste fluxo migratório de fronteira.

Para comprovar esta hipótese tomam-se como exemplo as trocas migratórias entre Brasil e Paraguai. Segundo Sales (1996, p. 92):

O fluxo migratório Brasil – Paraguai caracteriza-se como um típico movimento migratório de fronteira, nesse caso, constituído de várias classes de produtores rurais em busca de terra para produzir. É um fluxo que pode ser considerado quase como um desvio de rota das grandes levas de migração interna e também de desbravamento de fronteiras.

A ocupação da fronteira oeste do Brasil se deu, em grande parte, em função do esgotamento das fronteiras agrícolas. A mecanização da produção foi um fator decisivo para este fenômeno (SALES, 1996). No caso de Corumbá, outros fatores favoreceram a ocupação da região da fronteira. Obstáculos naturais (SOUCHAUD; FUSCO; CARMO, 2007) impediram a ocupação da região de acordo com o observado no caso da fronteira Brasil – Paraguai. A articulação histórica da região com outros espaços em função do Rio Paraguai e de suas rotas comerciais é determinante e distingue o caso de Corumbá do padrão observado na ocupação da fronteira oeste do Brasil. Trata-se, portanto, de um espaço específico em que a fronteira, muito mais do que uma divisão geopolítica, é cenário de uma dinâmica diferenciada.

O modelo de uma migração transfronteiriça, de vizinhança, também não pode ser aplicado a Corumbá. Segundo Baeninger e Souchaud (2007, p. 12):

Nesse esquema, os moradores de ambos os lados circulariam, residiriam, organizariam sua vida sem levar muito em conta as

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

dificuldades que surgem por se tratar de área de fronteira; existiram todas as condições para que, na fronteira, houvesse uma imigração “estrutural”, limitada no espaço das imediações da fronteira e independente das modalidades e evolução dos outros fluxos de migração internacional. Esse modelo não define a migração boliviana em Corumbá.

Neste contexto, a definição de Picouet (1992) de espaços binacionais como objetos autônomos de estudo parece adequar-se ao caso de Corumbá, uma vez que sua dinâmica é diferenciada e observada através de fatores histórico-estruturais específicos. Segundo o autor:

As migrações entre países fronteiriços constituem um campo específico de investigação, que necessita um tratamento próprio tanto do ponto de vista da observação quanto da análise (PICOUET, 1992, p. 31)¹⁹².

Picouet (1992) ressalta ainda o aspecto heterogêneo desses espaços binacionais e também dos fluxos migratórios observados nestas regiões: as trocas migratórias entre os países envolvidos não é recíproca, uma vez que a maior atração de um deles acaba orientando a direção e definindo a natureza desses deslocamentos.

Um dos fatores estruturais que contribuem com a formação da região fronteira de Corumbá como um espaço migratório relevante no fluxo de bolivianos para o Brasil é a redistribuição populacional observada na Bolívia nos últimos 50 anos, período também em que se dão as ondas migratórias mais significativas deste fluxo. Segundo Souchaud, Fusco e Carmo (2007, p. 45):

No caso de Santa Cruz existe, desde a década de 1950, um importante programa oficial e nacional de reforma agrária com incentivos á colonização dos departamentos orientais. Mas esse movimento, até hoje, se concentrou no extremo oeste de Santa Cruz e não alcançou a fronteira brasileira. Houve, realmente, nos últimos 50 anos, uma transferência importante da população boliviana desde as zonas altiplânicas até as regiões baixas do Oriente. Esse movimento é o responsável pelo crescimento importante de Santa Cruz de la Sierra, hoje principal cidade do país.

¹⁹² Tradução livre da autora: “*Las migraciones entre países fronterizos constituyen un campo específico de investigación que necesita un tratamiento próprio tanto desde el punto de vista de la observación como del análisis*”.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Ainda que essa redistribuição da população não tenha alcançado a faixa de fronteira, ficando apenas concentrada até 200 km da cidade de Santa Cruz de la Sierra (SOUCHAUD; FUSCO; CARMO, 2007) observa-se no mesmo período o crescimento de Puerto Quijarro e Puerto Suarez, cidades de fronteira com o Brasil na região de Corumbá. Segundo Manetta (2009, p. 37), a criação da Província de Gérman Busch, impulsionou este processo através de uma política de desenvolvimento da região.

Em 1984, justificado pela necessidade de uma administração em prol do desenvolvimento regional no extremo oriente boliviano, foi criada a província de Gérman Busch. Desmembrada das províncias Ángel Sandoval e Chiquitos, no departamento de Santa Cruz. Essa província foi dividida politicamente em duas sessões municipais: Porto Suarez (capital da Província) e Porto Quijarro, municípios que compreendem a atual Região Fronteiriça de Corumbá.

De fato, a população do Departamento de Santa Cruz passou de 1.364.389 de habitantes em 1992 para 2.029.471 em 2001, segundo dados do INE – *Instituto Nacional de Estadística* de Bolívia. Destes, 1.551.992 eram nascidos neste departamento: Santa Cruz contava em 2001, portanto, com 67% de sua população nascida num outro departamento boliviano.

Ainda que os fatores estruturais – no caso de Santa Cruz, políticas de reforma agrária e de desenvolvimento regional – não tenham alcançado especificamente a área de fronteira, ressalta-se a importância do crescimento das cidades desta faixa, Puerto Suarez e Puerto Quijarro. Segundo Souchaud; Fusco e Carmo (2007, p. 43), “os movimentos de população raramente se dão de um vazio a outro”. Ainda que a área da fronteira registre baixas densidades populacionais, o crescimento dos centros regionais impulsiona também o incremento desses pólos na faixa de fronteira.

Desta forma, não se pode afirmar que os processos que favoreceram a redistribuição da população na Bolívia sejam a causa imediata da migração de bolivianos para Corumbá – até mesmo porque este fluxo já é registrado antes da implementação destas políticas. Essa migração interna conta ainda com uma dimensão étnica e cultural determinante (BLANCHARD, 2005 *apud* SOUCHAUD; BAENINGER, 2008). Afirma-se, no entanto, que a presença histórica de bolivianos em Corumbá experimentou novas ondas migratórias, de maior volume, concomitantes a este processo de redistribuição interna na Bolívia, que favoreceu o crescimento do Departamento de Santa Cruz e também das

idades mais próximas à região da fronteira. Ainda que não exista uma relação direta de causa e efeito entre estes processos sociais, é fato que a migração internacional na fronteira foi alimentada por esta maior integração a centros regionais (sobretudo Santa Cruz de la Sierra) e também ao maior volume de pessoas em deslocamento.

Transformações de ordem econômica também foram observadas na Bolívia ao longo da década de 1980. Segundo Domenach e Celton (1986), o governo passa a transferir para o mercado a maior parte da produção mineira, o que levou a uma diminuição dos postos de trabalho. Planos econômicos também favoreceram o afastamento do Estado e a liberalização dos mercados. Segundo Domenach e Celton (1996, p. 20):

As conseqüências de tais políticas foram uma maior flexibilização do mercado de trabalho, um aumento relativo do número de mulheres e crianças na força de trabalho e uma crescente migração interna, que levou a uma maior precarização do emprego¹⁹³.

Buscou-se demonstrar, a partir dessas reflexões, a importância do olhar para os espaços migratórios de fronteira, a partir do caso da presença imigrante boliviana em Corumbá – MS. Apresentou-se a migração fronteiriça como uma modalidade migratória cheia de especificidades e exigente de um olhar atento a esses fatores que são pilares para a interpretação desses processos. O fluxo migratório que liga há mais de cinquenta anos a Bolívia à Região Metropolitana de São Paulo se apresenta de forma bastante diferenciada de sua face fronteiriça, através de outras trajetórias migratórias, estratégias e fatores de seletividade sendo os diferenciais por sexo uma marca profunda desta modalidade (PERES, 2009).

Reforça-se, a partir destas discussões, a necessidade de avanços teóricos e metodológicos para as migrações internacionais em suas diferentes modalidades (DOMENACH, 1996), a fim de superar aportes teóricos clássicos como o push and pull forces, mas ao mesmo tempo superar paradigmas contemporâneos como a associação direta entre migrações internacionais e transformações macro-econômicas globais (PORTES; BACH, 1985) ou reestruturação produtiva (SASSEN, 1998; HARVEY, 1992), e suas explicações fundamentadas no nacionalismo metodológico (CANALES, 2015; GUARNIZO; PORTES; HALLER, 2003; WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003). A lógica das migrações

¹⁹³ Tradução livre da autora: “*Las consecuencias de este tipo de políticas fue una mayor flexibilización del mercado laboral, un aumento relativo del número de mujeres y niños en la fuerza laboral y un crecimiento de la migración interna lo que llevó a una precarización mayor del empleo*”.

fronteiriças se apresenta a partir da reconstrução histórica de seus espaços migratórios, bem como da busca por conceitos teóricos que possam, de fato, sustentar seu estudo e interpretação.

Referências

- CANALES, A. **E PUR SI MUOVE**: elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global. MA. Porrúa, 2015.
- DOMENACH, H. De la «Migratologie». **Revue Européenne des Migrations Internationales**, v. 12, n. 2, p. 73-86, 1996.
- _____; PICOUET, M. **Les migrations**. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.
- GUARNIZO, L.; PORTES, A.; HALLER, W. Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 6, p. 1211-1248, 2003.
- HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo, SP: Loyola, 1992.
- HARZIG, C. Immigration policies: a gendered historical comparison. In: MOROKVASIC, M.; EREL, U.; SHINOZAKI, K. (Ed.). **Crossing borders and shifting boundaries**. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003. (Gender on the move, v. I).
- MASSEY, D. S. et al. **Worlds in motion**: understanding international migration at the end of the millennium. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- PELLEGRINO, A (Org.). **Migracion e integracion**: nuevas formas de movilidad de la poblacion. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce, 1992.
- PIORE, M. **Birds of passage**: migrant labor and industrial societies. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- SALES, T. Migrações de fronteira entre o Brasil e os países do Mercosul. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.13, n. 1, p. 87-98, 1996.
- SASSEN, S. **The mobility of labor and capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- SOUCHAUD, S.; BAENINGER, R. Diferenciais da imigração boliviana em Corumbá: resultados de pesquisa de campo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS FRONTEIRIÇOS, 2008. **Anais...** Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 2008a.
- _____. Collas y cambas do outro lado da fronteira: aspectos da distribuição diferenciada da imigração boliviana em Corumbá, Mato Grosso do Sul. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 25, n. 2, p. 271-286, 2008b.
- SOUCHAUD, S.; FUSCO, W. Uniões exogâmicas dos migrantes bolivianos na fronteira do Brasil. **Travessia – Revista do Migrante**, n. 63, p. 32-38, 2009.
- SOUCHAUD, S.; FUSCO, W.; CARMO, R. L. Mobilidade populacional e migração no Mercosul: a fronteira do Brasil com Bolívia e Paraguai. **Teoria & Pesquisa**, v. 16, n. 1, p. 39-60, 2007.
- TARRIUS, A. Leer, describir, interpretar. Las circulaciones migratoria: conveniencia de la noción de “territorio circulatorio”. **Los nuevos hábitos de la de identidad. Relaciones**, v. 21, n. 83, 2000.
- WIMMER, A; GLICK-SCHILLER, N. Methodological nationalism, the social sciences, and the study of migration: an essay in historical epistemology. **International Migration Review**, v. 37, n. 3, p. 576-610, 2003.

**MERCOSUL
CONSTRUINDO UMA FRONTEIRA COMUM,
UTOPIA OU NECESSIDADE?**

Daniel Francisco Nagao Menezes

Este é o segundo texto que busca analisar a conjuntura das fronteiras no Mercosul. Neste texto serão analisados alguns projetos de integração fronteiriça na América Latina, partindo de uma visão institucional da questão fronteiriça, tendo por elemento central a cooperação.

A cooperação descentralizada visa fortalecer as capacidades sociais locais. Neste contexto, as alianças territoriais são acordos (tácitos ou explícitos) entre diferentes atores do território que definem um perfil orientador da ação local para a estruturação de sistemas territoriais transfronteiriços. Estes serão realizados através de ações relacionadas, como a cooperação intermunicipal, a criação de redes e a criação de novos mecanismos de articulação institucional com outros níveis administrativos - provinciais ou regionais, por exemplo.

Desta forma, a cooperação descentralizada também contribui para o fortalecimento institucional local e transfronteiriço. Quando as parcerias transfronteiriças são estabelecidas através da cooperação descentralizada, as competências de gestão técnica, municipal ou regional, são melhoradas e, a cidadania local ativa é promovida e comprometida com o desenvolvimento de sua comunidade. Isso também permite uma maior governança do processo porque as inovações visando a definição e integração do território transfronteiriço são favorecidas com base na inclusão e na união da sociedade civil no processo de desenvolvimento local.

Uma característica relevante do programa “Fronteiras Abertas”, mencionado no artigo anterior, que será melhor analisado neste artigo, foi o trabalho para melhorar a capacidade de projetar atores locais, propondo-os como uma plataforma de projeto.

El apoyo se ha concentrado principalmente en] el diagnóstico del desarrollo territorial, teniendo en cuenta las diferencias, pero integrando las perspectivas y prioridades de los países que comparten cada área de frontera; en la gobernanza territorial, a partir del papel de los actores públicos y privados que

participan en las relaciones transfronterizas; en la capacidad de formulación de proyectos, a través de un acompañamiento en la elaboración de proyectos de acuerdo a las normas y condiciones de los organismos multilaterales de cooperación¹⁹⁴.

As principais atividades do projeto “Fronteiras Abertas” foram a informação através da internet, a elaboração de documentos de trabalho, o boletim informativo, o treinamento - através de viagens de estudo, cursos on-line e seminários presenciais -, a assistência técnica para desenvolver diagnósticos e projetos, consultoria especializada, criação de uma rede de institutos e pesquisadores de estudos fronteiriços que está desenvolvendo seus protocolos de pesquisa e criação de uma rede de parlamentares de fronteira, em um contexto de maior interação entre parlamentares e autoridades locais.

Mercosul: Fronteiras em construção

A última década do século XX implicou mudanças profundas na América Latina para sua estrutura social, política, econômica e institucional. Durante a década de 1980, com o retorno da democracia, muitos governos latino-americanos começaram a explorar o caminho da integração em resposta à crise social e econômica que seus países estavam enfrentando. Nessas estradas começaram, em primeiro lugar, a transitar bilateralmente, o que serviu para neutralizar a hipótese de conflito dos anos da ditadura, mas logo as primeiras etapas bilaterais estavam se tornando etapas regionais. No Cone Sul, a integração regional tomou forma no início dos anos noventa, com o Tratado de Assunção (1991) que deu origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). Após a década perdida com a crise da dívida dos anos oitenta, o que a sub-região precisava eram novas ideias, projetos que refletiam a mudança experimentada e lhe conferiam um maior dinamismo.

Os tempos políticos nacionais marcaram a evolução programática do projeto. Ao longo dos anos, e especialmente da experiência europeia, tornou-se claro que a integração regional é um evento político e implementado economicamente com consequências relevantes na vida social das pessoas. Como uma construção política relacional, a integração em geral, e o Mercosul, em particular são geralmente avaliados a partir de duas perspectivas mutuamente exclusivas: sucesso ou fracasso. Esta fronteira parece ser insolúvel para os analistas.

¹⁹⁴ Marteles (2009).

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

La evaluación de los logros del mercosur da lugar a dos aproximaciones distintas. Una de ellas desde la perspectiva del mercosur ideal; la otra, desde la del mercosur posible¹⁹⁵.

Dada esta realidade, a perspectiva mercosulina ideal - a partir de uma fronteira rígida entre sucesso ou fracasso - é inaplicável na avaliação dos resultados obtidos em relação aos objetivos legais e econômicos, uma vez que ainda não foi possível construir um mercado comum ou, o mercado total. A estabilidade democrática tem sido buscada, tentativas foram feitas para definir as regras do jogo para a integração e, em certos casos, a projeção conjunta para o resto do mundo foi procurada. A solução política oferecida pela Argentina e pelo Brasil à tentativa de golpe de estado no Paraguai pelo general Lino Oviedo, em 1996 - que, em última instância, se refletiria na chamada cláusula democrática do Mercosul.

Além disso, do ponto de vista econômico, os primeiros anos do Mercosul geraram crescimento e diversificação dos termos econômicos de troca para os países membros do bloco. Nos anos noventa, enquanto as economias nacionais e regionais liberalizaram seus mercados no contexto do consenso de Washington, o Mercosul avançou na liberalização do comércio recíproco e até lançou as bases para uma política comercial comum. No entanto, não conseguiu harmonizar outras políticas, que se tornaram sérios obstáculos para aprofundar o processo de integração e, em geral, destacou as assimetrias entre os países. Com a desvalorização do Brasil em 1999, a crise argentina de 2001 e, em geral, a crise subsequente que varreu a região, o processo de integração enfrentou novas dificuldades.

Estes fatos mostraram que o sistema de reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas a curto e médio prazo (artigo 5º do Tratado de Assunção) ampliou as desigualdades. Pequenos parceiros testemunharam o aumento das assimetrias comerciais com os parceiros maiores, em um contexto de distribuição desigual de benefícios em detrimento de suas pequenas economias nacionais, dada a rigidez imposta pelo processo de integração. Foi assim que tomou forma a possibilidade de pequenos países negociarem acordos de livre comércio direto e individual (TLC) com os Estados Unidos. A proposta do presidente uruguaio Tabaré Vázquez em 2005 é uma fiel prova disso. Neste contexto, faz sentido perguntar se é possível retomar a elaboração de uma agenda conjunta que inclua os pontos centrais de integração, como a coordenação macroeconômica, a harmonização tarifária e a redução de

¹⁹⁵ Ferrer (2007).

assimetrias, entre outras, em uma lógica de convergência e construção de um novo consenso pelos países membros do Mercosul.

Da mesma forma, entende-se que, na construção de um novo consenso pró-regional, as forças que atuam verticalmente para baixo e, vertical para cima irão participar, a fim de promover a integração de cima para baixo e a integração de baixo para cima, digamos, do cidadão e das autoridades políticas mais próximas a ele. As unidades subnacionais têm maior capacidade de resposta em face das preferências expressas pelos cidadãos e, nesse sentido, as cidades podem se tornar um elemento essencial para aglutinar os interesses integracionistas de baixo.

As fronteiras do Mercosul

É o ambiente plural que transforma fronteiras em ambientes únicos, com singularidades para o território e nação sobre outras fronteiras, o que torna cada fronteira é única. Esta afirmação é importante porque, ao trabalhar no território, as singularidades das fronteiras estão sempre presentes e fazem parte das interações diárias. Ir para um território implica reconhecer e, acima de tudo, viver a fronteira. A integração regional não termina fronteiras apenas as redimensiona e as torna mais visíveis (estimulando ou limitando-as). Isso leva a uma tensão entre o reconhecimento de fatores idiossincráticos, por um lado, e a necessidade de tender para generalidades, por outro. Muito antes do Mercosul, a sub-região cultivava relações transfronteiriças: amizade, trabalho, esportes, parentesco, relações políticas ou comerciais, etc. O Mercosul serviu para dar-lhes maior visibilidade, não necessariamente institucional.

Por outro lado, reconhece Grimson:

Los procesos [...] como el mercosur han impactado de manera compleja en las zonas fronterizas. Los Estados llegan con fuerzas renovadas a las fronteras a partir de la «integración». Ejercen un control inédito sobre algunas poblaciones fronterizas, desconociendo o tratando de anular las historias y tradiciones locales. Pobladores de espacios fronterizos, con libre intercambio de productos durante décadas, ven aparecer refuerzos en los puestos aduaneros o de gendarmería. Perciben nuevos controles migratorios. Así, en muchas de las fronteras del Cono Sur el abandono de las hipótesis de conflicto bélico fue seguido de una desmilitarización, a la vez que de nuevos controles al movimiento de mercaderías, personas y símbolos¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Grimson (2001).

Portanto, o projeto “Fronteiras Abertas” propôs exatamente abordar as realidades fronteiriças do Mercosul, contribuir para estudos sobre o assunto e favorecer a criação de consenso entre as unidades subnacionais para sustentar projetos de desenvolvimento e processos de intercâmbio (norte-sul e sul-sul) para favorecer o desenvolvimento territorial transfronteiriço.

Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça

O Grupo *Ad Hoc* sobre Integração de Fronteiras (GAHIF) foi criado pela decisão CMC 05/02 com o objetivo de dar fluidez e harmonia ao relacionamento das comunidades fronteiriças dos Estados Partes do Mercosul nas suas mais variadas dimensões, constituindo um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração. À medida que avançava, a constituição do GAHIF foi o resultado da negociação frustrada que o Brasil promoveu para garantir a livre circulação de pessoas nas regiões transfronteiriças. Originalmente, o documento negociado buscava o grupo para elaborar um Estatuto do Mercosul. Ao longo da participação do projeto “Fronteiras Abertas” em fóruns e seminários do Mercosul, destacou-se a insistência neste ponto dos atores da fronteira local, que reivindicam o reconhecimento de um *status* especial. O Brasil também propôs, em 2002, ampliar para outras regiões do Mercosul a qualidade das terras fronteiriças que aplicou ao Uruguai, com base no Contrato de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho dos Funcionários Nacionais (agosto de 2002), mas os negociadores - principalmente os paraguaios, preferiram optar por canais bilaterais.

Hoje, o acordo acima mencionado e sua aplicação sustentada poderiam ser a base para a renegociação de um documento regional. As reuniões foram realizadas sem a representação das populações fronteiriças ou unidades subnacionais; somente os governos nacionais participaram, tratando a cooperação transfronteiriça com uma lógica absoluta de cima para baixo. Entre as questões abordadas estão os cuidados médicos hospitalares, regimes aduaneiros especiais de importação e, as chamadas comunidades fronteiriças.

As comunidades fronteiriças vinculadas foram criadas para melhorar a qualidade de vida das populações em termos de economia, trânsito, regime de trabalho e acesso aos serviços públicos e à educação. Os nacionais de uma das partes, domiciliados nos limites estabelecidos no contrato, podem solicitar às autoridades competentes da outra parte que lhes emita o cartão de trânsito de fronteira, para o qual devem apresentar um documento de identidade, comprovante de endereço e certificado que

atesta a falta de antecedentes criminais judiciais ou policiais. Os proprietários do cartão de trânsito de fronteira podem exercer o seu comércio ou profissão no país vizinho, de acordo com a legislação desse país em termos de requisitos de treinamento e prática profissional, com as mesmas obrigações trabalhistas, de segurança social e tributárias aplicáveis são cidadãos.

Da mesma forma, eles podem receber educação pública e atenção médica nos serviços públicos do país vizinho em condições de gratuidade e reciprocidade, terão acesso ao regime de comércio de mercadorias ou produtos de subsistência e qualquer outro direito que as partes concordem em conceder. As instituições públicas responsáveis pela prevenção e combate de doenças e pela vigilância epidemiológica e sanitária devem colaborar com os seus homólogos nas cidades fronteiriças relacionadas para realizar trabalhos conjuntos. Do mesmo modo, as partes promoverão a cooperação na educação, incluindo o intercâmbio de professores, estudantes e material pedagógico, e o desenvolvimento de um plano de desenvolvimento urbano conjunto, cujos objetivos serão a integração racional entre as cidades vinculadas, o planejamento de sua expansão, a conservação e recuperação de seus espaços naturais e fortalecimento da identidade cultural comum. As partes monitorarão a aplicação deste acordo através das comissões de fronteira.

Fórum Consultivo dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

O Conselho do Mercado Comum (CMC), maior instância do Mercosul, resolveu na Cúpula de Belo Horizonte, em dezembro de 2004, criar o Fórum Consultivo dos Departamentos de Municípios, Estados Federados, Províncias e Mercosul, que substitui a Reunião Especializada de Municípios e Municípios (REMI) e, inicialmente, podem ser integrados com representantes das instâncias locais e regionais designadas pelos Estados Partes. A resolução estabelece que o Fórum Consultivo será constituído por um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos.

De acordo com o documento aprovado em Belo Horizonte, o novo órgão terá como objetivo estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades nos níveis municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul e poderá propor medidas para a coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, além de fazer recomendações através do Grupo do Mercado Comum. A Decisão 41/04 do CMC do Fórum Consultivo dos Departamentos de Municípios, Estados Federados,

Províncias e Mercosul estabelece que a própria agência levantará uma proposta de Regulamento Interno para consideração do Grupo do Mercado Comum. A Decisão 41/04 consiste em seis artigos. O primeiro estabelece que o objetivo do Fórum é *“estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades municipais, estaduais, provinciais e departamentais dos Estados Partes do Mercosul”*. O quarto determina seus poderes: *“[...] pode propor medidas para a coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, bem como formular recomendações através do Grupo do Mercado Comum”*.

Apesar deste reconhecimento pelas autoridades locais e regionais de Mercosul, a implementação do FCCR encontrou dificuldades. Nesse sentido, um documento apresentado pela Rede Mercocidades aos Ministros dos Negócios Estrangeiros que participaram da Cúpula dos Presidentes do Mercosul realizada em Córdoba em julho de 2006 destacou *“a preocupação com o não reconhecimento do papel dos governos locais no processo de integração regional em relação devido a falta contínua de definição sobre a instalação do Fórum”* e reafirmou *“a demanda de Mercocidades pelo cumprimento das disposições da Decisão 41/04 do Conselho do Mercado Comum, para a instalação do Fórum Consultoria dos Municípios, dos Estados Federados, das Províncias e do Mercosul”*.

A Carta do Rio, de 18 de janeiro de 2007, é a primeira declaração dos países, realizada no âmbito da Cúpula XXXII dos Chefes de Estado do Mercosul, realizada no Rio de Janeiro. O documento destaca:

[...] el Foro Consultivo, como una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, significa un espacio concreto de participación de estos actores, capaces de dar respuestas a los desafíos de la integración y del desarrollo a escala regional y local.

Em maio de 2007, realizou-se o Primeiro Fórum de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul na cidade de São Miguel de Tucumán, de onde decorreu a Declaração de Tucumán. Nela, afirma-se, mais uma vez, que a região possui um espaço institucional definido para os governos subnacionais dentro da estrutura formal do Mercosul. Na primeira Reunião Ordinária Plenária do FCCR, realizada na cidade de Assunção em 28 de junho de 2007, os principais tópicos foram o projeto de Normas Internas e a necessidade de definir um portal da web para o Fórum. O Regulamento Interno foi aprovado em 27 de setembro de

2007, por meio da resolução 26/07. O Artigo 1 enfatiza que o FCCR “é o órgão representativo dos governos locais dos Estados Partes do Mercosul” e o artigo 3º especifica que “será formado por um Comitê dos Municípios e um Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos”.

Em 20 de junho de 2008, o Parlamento Mercosul e a FCCR concluíram um acordo interinstitucional com o objetivo de “assentar as bases para um diálogo frutífero”. Nesta linha, ambas as agências assumiram o compromisso de se reunir pelo menos uma vez por semestre, a fim de trocar informações e pontos de vista sobre o desenvolvimento em geral e sobre questões em curso em ambos os órgãos que são considerados, após consulta, de interesse mútuo. Do mesmo modo, o Parlamento do Mercosul assumiu o compromisso de consultar a opinião do FCCR em todos os assuntos de integração regional que julgar apropriados, em virtude de afetar os interesses das unidades subnacionais. Por sua vez, a FCCR pode expressar uma opinião, por sua própria iniciativa, sobre questões a serem consideradas pelo Parlamento ou solicitar ao Presidente do Parlamento que forneça informações sobre elas.

Porém, as seções nacionais são coordenadas por diferentes órgãos do Poder Executivo de cada país, o que gera uma espécie de desequilíbrio institucional endógeno difícil de corrigir. Na Argentina e no Paraguai, a Secção Nacional é representada pelos Ministérios de Relações Exteriores, no Brasil pela Presidência da República e no Uruguai pelo Congresso Nacional de Intendentes. O caso do Uruguai é o único em que a Secção Nacional é feita pelo intendente (eleito por sufrágio direto) que preside o Congresso Nacional de Intendentes. O Grupo de Trabalho de Integração de Fronteiras foi formado dentro do FCCR, ao mesmo tempo que o Grupo de Integração Produtiva. O primeiro apresenta a particularidade de ser composto simultaneamente por municípios e províncias que compartilham a construção de uma agenda de fronteira

Grupo de Trabalho de Integração de Fronteiras

Na Quarta Reunião dos Coordenadores Nacionais da FCCR, realizada em Montevideu em agosto de 2007, foi formada uma equipe *ad hoc* para promover a constituição de um grupo de trabalho e a construção de uma agenda sobre integração fronteiriça. A equipe foi composta de Coordenação Comitê de *pro tempore* Coordenação dos Municípios e do Comitê dos Estados, Províncias e Departamentos, um representante de cada município, província, departamento ou fronteira do Estado federal e o Técnico da Secretaria das Mercocidades. O seminário Questões fronteiriças: uma agenda pendente no Mercosul, decorrente da Sexta

Reunião de Coordenadores, foi desenvolvido na cidade de Formosa, em junho de 2008 e, com os seguintes objetivos:

Contribuir al fortalecimiento y la consolidación del mercosur; discutir los temas pendientes en las regiones de fronteras que debilitan la integración regional; promover la participación de los gobiernos locales y regionales en el proceso de integración desde sus perspectivas y necesidades; armar una agenda de problemáticas comunes en el ámbito del mercosur como material de trabajo del FCCR.

As linhas de ação propostas foram: aspectos da legislação fronteiriça, cooperação transfronteiriça, comércio fronteiriço com base no trabalho das organizações fronteiriças e na visão de empreendedorismo e identidade e cultura transfronteiriças. No âmbito da GTIF, realizou-se o projeto “Integração das Fronteiras no Mercosul” (IFM), que recebeu financiamento da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). A responsabilidade pela gestão do projeto IFM é gerido pela Câmara Municipal de Canelones que atua como Secretaria Executiva, juntamente com um Coordenador de Equipe Técnica baseada no Centro de Estudos Estratégicos. Esta equipe é composta pelo coordenador do Comitê de Municípios, um coordenador técnico e um assistente técnico. Do mesmo modo, foi criado um Comitê de Gerenciamento de Projetos, composto pela Coordenação Técnica, os membros GTIF e os coordenadores nacionais do FCCR. A execução deste projeto envolve um frutuoso debate sobre a institucionalidade em relação às fronteiras no Mercosul. Nesta perspectiva, os CESPI e os OIC assinaram um acordo com a Secretaria Executiva de Mercocidades para colaborar no intercâmbio de técnicos, experiências e informações entre o projeto “Fronteiras Abertas” e o projeto “Integração de Fronteiras no Mercosul”.

Sob a FCCR também é interessante sua atuação conjunta com a Integração Produtiva Grupo de Trabalho (GTIP) para desenvolver estudos de complementaridades produtivas, alianças estratégicas ao acesso ao mercado, promoção de infraestrutura conjunta, formação de recursos humanos, assistência técnica a estruturas intermediárias de serviços empresariais, criação de novos instrumentos financeiros, fortalecimento de processos de descentralização, entre outras questões.

Projeto Fronteiras Abertas

O projeto “Fronteiras Abertas” apoia projetos de desenvolvimento e processos de intercâmbio (norte-sul e sul-sul) para o desenvolvimento territorial das áreas fronteiriças da América Latina,

utilizando metodologias relacionadas à cooperação descentralizada. Procura fortalecer a cooperação transfronteiriça através da assistência técnica, com o objetivo de atores latino-americanos sub-estaduais que formulam projetos de desenvolvimento transfronteiriços. Inicialmente, as “Fronteiras Abertas” definiram como a área de trabalho a fronteira tripla constituída pela Argentina, Brasil e Paraguai, mas depois de numerosas discussões nas áreas fronteiriças do Mercosul e, acima de tudo, antes das demandas que surgem no território, a possibilidade de expansão a proposta programática para todos os membros originais do bloco, o que significou a incorporação do Uruguai. Hoje em dia, trabalhamos nos quatro países.

O projeto “Fronteiras Abertas” favoreceu o diálogo interinstitucional, tanto bilateral como multilateral, com as instituições nacionais e subnacionais dos quatro países membros originários do Mercosul, bem como com as instituições do Mercosul que lidam com questões de fronteira. O “Fronteiras Abertas” desenvolve atividades de informação e publica documentos de trabalho e notas de reflexão. Também promove atividades de treinamento através de cursos, seminários e workshops on-line, e facilita estágios em instituições dedicadas à cooperação transfronteiriça e descentralizada.

A assistência técnica prestada pelo “Fronteiras Abertas” enfoca o desenvolvimento de projetos que podem ser financiados pela cooperação multilateral em planejamento territorial, desenvolvimento econômico local, redução da pobreza e inclusão social, fortalecimento institucional, gestão ambiental e turismo sustentável, entre outros.

A Declaração de Ciudad del Este para a Cooperação Transfronteiriça e integração regional, diz que:

- 1. la creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo, basadas en la cooperación, contribuye a la cohesión social y territorial, posibilita la reducción de las tensiones entre países y consolida los procesos de integración. Ante el actual contexto de crisis global, las oportunidades locales y las articulaciones territoriales transfronterizas pueden fortalecer las dinámicas endógenas de generación de riqueza y de empleo;*
- 2. los gobiernos intermedios y locales sudamericanos son actores claves para la gobernabilidad de nuestras áreas fronterizas;*
- 3. las fronteras deben convertirse en motores de desarrollo y de integración saldando así una deuda histórica de marginación y zonas de conflicto;*
- 4. la salvaguardia de bienes públicos regionales, la sostenibilidad del desarrollo económico territorial y las políticas sociales compartidas, constituyen componentes esenciales de una estrategia de desarrollo fronterizo con*

participación y equidad; 5. el enfoque metodológico propuesto por Fronteras Abiertas basado en la generación y articulación de partenariados territoriales constituye una contribución para acercar la experiencia de integración europea con nuestra experiencia sudamericana; y 6. la cooperación transfronteriza debe ser tema prioritario de las políticas de desarrollo de nuestros gobiernos y de las políticas de cooperación de la comunidad internacional.

Cooperação cultural entre pequenas cidades gêmeas do Mercosul

Considerando o contexto de pequenas fronteiras do Mercosul e as numerosas experiências internacionais de sucesso, foi acordado abordar a cooperação cultural como prioridade. Neste aspecto, como “Fronteiras Abertas” projetaram um programa de cooperação cultural entre pequenas cidades gêmeas (vizinhas contíguas) do Mercosul, cujo objetivo foi identificar e formular Projetos de Cooperação Cultural Transfronteiriça para fortalecer Integração regional. A criação de uma cidadania cultural transfronteiriça é entendida como o direito e o acesso a bens e serviços culturais materiais e simbólicos.

O relacionamento entre as comunidades busca fortalecer a capacidade de Criação, Participação e Expressão de Cidadãos, bem como Inclusão nos circuitos de Abastecimento e consumo cultural, pois é baseada em uma série de relações estáveis com os espaços culturais transfronteiriços. Em agosto de 2009, o “Fronteiras Abertas” realizou uma primeira missão não dentro do programa da fronteira do Mato Grosso do Sul (Brasil) com os departamentos paraguaios de Canindeyú, Amambay, Concepción e Alto Paraguai.

Cidades fronteiriças contíguas, com diferentes idiomas e leis, são espaços particularmente sensíveis nas relações internacionais de proximidade. Teatros de conflito ou convivência pacífica, essas cidades vivem em relações extremas entre países. Muitas vezes compartilham uma história de tensões, mas acima de tudo eles têm diante deles um futuro que a geografia os obriga a compartilhar.

A ideia de lidar com cidades fronteiriças gêmeas na América Latina decorreu da formulação do “Fronteiras Abertas”. A situação no subcontinente, no entanto, pouco prestou a esses laboratórios de integração sociopolítica. As áreas fronteiriças da América Latina, com exceção das da América Central, são escassamente povoadas, e mesmo aquelas com certa densidade demográfica são caracterizadas por ter algumas cidades-pólo, geralmente comerciais e de tamanho médio, cercadas por vastas extensões rurais. Graças a uma proposta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, o “Fronteira Abertas”

decidiu concentrar sua atenção em uma fronteira caracterizada pela aglomeração de onze pequenas cidades contíguas de Mato Grosso do Sul (Brasil) e quatro departamentos paraguaios (Alto Paraguai, Concepción, Amambay e Alto Paraná). As onze cidades são: Mundo Novo-Salto del Guairá; Coronel Sapucaia-Capitão Bado; Ponta Porã-Pedro Juan Caballero; Bela Vista-Bella Vista Norte; Porto Mourinho-Carmelo Peralta-San Lázaro. Estas são cidades de pequenas dimensões, com uma idade de um século ou um pouco mais. Os dois maiores (Ponta Porã e Pedro Juan Caballero) não excedem 75 mil habitantes, e o menor (Carmelo Peralta) tem apenas 2.500 habitantes.

Em algumas dessas cidades, as linhas de fronteira nem sequer são delimitadas. São bordas secas divididas por uma rua ou uma área verde. Os outros têm fronteiras úmidas, rios que com seus canais caprichosos também não respeitam os limites da fronteira. Em nenhum desses casos, é necessário apresentar documentos para atravessar a fronteira. Portanto, são cidades caracterizadas por uma forte relação de proximidade, física, cultural e até mesmo familiar. Uma borda porosa, aberta para dentro e para fora, com numerosos estrangeiros de primeira e segunda geração. Os residentes têm uma grande variedade de origens regionais, nacionais e linguísticas, mas conseguiram estabelecer uma comunicação fluida e fluida em três idiomas “oficiais”: espanhol, guarani e português.

Esse conjunto de pequenas cidades fronteiriças permitiu ao “Fronteiras Abertas” observar de perto como a integração regional é vivida e manifestada em territórios fronteiriços. De fato, não só permitiu uma observação próxima, mas, acima de tudo, analisou o processo de integração de outro ângulo. Por outro lado, as cidades fronteiriças contíguas permitiram verificar uma modalidade de cooperação transfronteiriça: a metodologia das cidades geminadas, que é tão importante no desenvolvimento da integração europeia. De fato, a abordagem das cidades de geminação foi parcialmente descartada pelas características acima mencionadas das fronteiras latino-americanas. A fronteira brasileira, de fato, tem grandes espaços vazios em termos de população e uma estrutura de cidades principalmente pequenas e dispersas, exceto em certas áreas. Em outras palavras, era natural o suficiente para dar prioridade à cidade fronteiriça e não à linha de fronteira.

Por esta razão, o “Fronteiras Abertas” excluiu alguns tópicos, em particular o do desenvolvimento econômico local. Como resultado desta primeira reflexão, foi decidido concentrar a missão em três objetivos:

1. Identificar os principais elementos analíticos para preparar um diagnóstico integral de uma fronteira constituída por cidades gêmeas;
2. Aliviar os problemas e as eventuais soluções de governança territorial transfronteiriças em duas cidades fronteiriças e;
3. Centrar a atenção temática e de design na dimensão cultural da cooperação entre cidades fronteiriças.

Privilegiar o tema cultural não foi uma decisão arbitrária. A experiência acumulada pelo “Fronteiras Abertas” em outros contextos fronteiriços da América Latina mostrou que a dimensão cultural, bem como o meio ambiente, constitui um eixo prioritário. Por outro lado, a experiência da cooperação descentralizada italiana nos Balcãs, estudada pelo “Fronteiras Abertas”, demonstrou o poder da cultura nos processos de construção para uma boa coexistência e integração.

Institucionalidade e governança transfronteiriça em cidades contíguas

Os problemas de institucionalidade e governança nas áreas fronteiriças da América Latina constituem um dos principais desafios dos processos de integração regional. Durante o Fórum de Ciudad del Este (29 a 30 de abril de 2009) foi possível, em parte, discernir sobre a situação no Mercosul. Além disso, este tópico é um dos eixos de colaboração de “Fronteiras Abertas” com o FCCR (Fórum Consultivo dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul) e Mercocidades.

As cidades fronteiriças contíguas do Brasil e do Paraguai, por um lado, confirmam esse déficit de institucionalidade operativa e articulada, capaz de exercer uma governança do território fronteiriço. Por outro lado, essas cidades fronteiriças contíguas apresentam sua própria especificidade, bem como algumas experiências interessantes de governança a nível local que merecem ser levadas em consideração. A principal especificidade da borda das cidades contíguas entre o Brasil e o Paraguai é que nenhuma tensão binacional particular é verificada. Esta situação de paz social não se deve apenas às estreitas relações entre as populações de ambos os lados, mas também à ausência de disputas de fronteira neste território. A coexistência pacífica constitui uma base propícia para o desenvolvimento de mecanismos de governança territorial que, por sua vez, podem ser favorecidos pelo processo de construção de uma identidade de fronteira compartilhada.

O produto de capital social das interações entre ambos os lados da fronteira permite gerar um conjunto de valores e normas informais

compartilhados pelas populações locais que levam a cooperar amplamente e em temas de natureza diversa. A partir desta geração de confiança mútua pode derivar uma série de externalidades positivas sobre as quais se pode estruturar não apenas a governança territorial, mas também a interação com os outros níveis institucionais (subnacionais, nacionais e internacionais) que lançam as bases para a governança multinível.

A auto-organização das populações locais só pode ocorrer sob certas condições. Uma delas é a cultura da convivência, e não existe uma fórmula universal para coordenar grupos populacionais. Portanto, neste relatório, foi feita uma tentativa de refletir as particularidades desta fronteira, que, atuando como condicionantes ou estimuladores, podem afetar a cooperação transfronteiriça. Embora as pequenas cidades fronteiriças tenham uma estrutura de autoridade local semelhante à de outros contextos latino-americanos - um intendente ou prefeito eleito por sufrágio universal e em eleições diretas e um conselho ou câmara municipal na qual os conselheiros ou representantes estão representados. O que chama a atenção é o notável exercício de controle democrático que os conselheiros ou os vereadores percebem sobre a ação do governo municipal. Em termos institucionais, aparece a nova presença de um mecanismo de articulação transfronteiriça local denominado PARLIM (Parlamento Internacional Municipal).

Isso é definido pelos vereadores que o criaram como um organismo proposto pelas câmaras municipais que aspiram a ser constituídas em um fórum permanente para cidades fronteiriças vizinhas. O PARLIM surge com o objetivo de discutir problemas e necessidades comuns da linha de fronteira através do projeto e criação de mecanismos conjuntos de ação institucional que podem ser desenvolvidos e aplicados em ambos os lados da linha de fronteira. Esses argumentos são a fonte para enquadrar o PARLIM como um esforço para favorecer uma governança institucional desta fronteira.

A proposta nasceu paralelamente em ambos os lados da fronteira - a Câmara Municipal de Ponta Porã e a Câmara Municipal de Pedro Juan Caballero - e obteve uma rápida aprovação em agosto de 1999. A partir daí o PARLIM tornou-se objeto de várias interpretações legais, uma vez que se tornou um mecanismo repetitivo em outras cidades fronteiriças gêmeas. O PARLIM prossegue a complementação e a harmonização das legislações locais que regem os dois municípios, ao mesmo tempo em que estimula a realização de parcerias específicas para a resolução dos conflitos de interesses que afetam a fronteira. É importante notar que o PARLIM tem uma personalidade nacional de direito público, criada por concelhos ou câmaras municipais e reproduzida em ambos os países; não

é um órgão internacional, nem intergovernamental, nem transnacional. Trabalha com base nos regulamentos internos elaborados em ambos os lados da fronteira, de natureza idêntica e conteúdo idêntico nos artigos, que podem ser desenvolvidos por populações pequenas e médias de conhecimentos recíprocos profundos, onde a estrutura legal tem sido discutível e consensual.

O PARLIM tenta construir uma agenda comum, que permitiu a geminação de cidades contíguas e provou ser um mecanismo interessante para materializar, em termos de capacidade de resposta, algumas das preferências expressadas pelos cidadãos locais. O “Fronteira Abertas” está comprometido com as autoridades locais desses municípios para aprofundar a análise legal-institucional do PARLIM. Este mecanismo institucional é apresentado como um instrumento eficaz que pode ser reproduzido fácil e rapidamente em cidades gêmeas com populações pequenas e médias e no contexto de um processo de integração como o Mercosul, com características intergovernamentais.

O fortalecimento das administrações locais e a coordenação interinstitucional para o desenvolvimento territorial tem sido uma das preocupações do “Fronteiras Abertas” desde a formulação do projeto. Por esta razão, considerou conveniente estimular as relações de cooperação com as redes internacionais e regionais das cidades mais ativas no campo. Nesse sentido, considerou-se conveniente assinar um acordo do “Fronteiras Abertas” com a Rede de Mercocidades e o FCCR, que com base na complementaridade visa estruturar uma série de atividades que estimulam estudos, propostas institucionais e projetos na área de cooperação descentralizada e transfronteiriças entre o Mercosul e a União Europeia.

Uma maior ligação dos municípios da fronteira no âmbito da Rede de Mercocidades poderia ser favorecida com a constituição de um Grupo de Trabalho das Cidades das Fronteiras. Hoje em dia, mais de quarenta cidades fronteiriças (que poderiam ser mais), de um total de duzentos, fazem parte de Mercocidades, e entre elas várias cidades gêmeas. Por outro lado, é necessário impulsionar o acordo assinado entre o Parlamento do Mercosul e o FCCR com o objetivo de favorecer o estabelecimento de uma Comissão de Assuntos da Fronteira dentro dos primeiros, bem como estimular o sistema de interconsulta firmado entre as duas agências. O “Fronteiras Abertas” levou à formação de uma Rede de Parlamentares da Fronteira (apresentada no Fórum de Ciudad del Este) porque considera essencial o diálogo e a criação de novos elos entre os parlamentares eleitos no território fronteiriço e as entidades representativas dos locais de fronteira.

Considerações Finais - Possíveis ações complementares para estimular a cooperação transfronteiriça no nível Mercosul

O “Fronteiras Abertas” considerou uma série de ações complementares que poderiam estimular a ação transfronteiriça no Mercosul. Em primeiro lugar, é necessária uma maior ligação dos municípios fronteiriços no âmbito da Rede Mercocidades. A Mercocidades é representada como uma rede de cidades maduras constituídas por quase duzentos municípios, consolidada institucionalmente e com um potencial de desenvolvimento interessante, o que a torna uma referência no processo de integração e cooperação regional e transfronteiriça. A proposta de “Fronteiras Abertas” é constituir um Grupo de Trabalho das Cidades das Marcas do Mercosul. No âmbito de Mercocidades, foram identificadas quase quarenta cidades fronteiriças.

Em segundo lugar, propõe-se promover programas de cidadania cultural transfronteiriça desenvolvidos pelos municípios fronteiriços com o apoio da rede Mercocidades através da sua Unidade Temática de Cultura e da Rede Cultural do Mercosul. Em terceiro lugar, é extremamente importante dinamizar o Parlamento do Mercosul, incentivar a eleição direta dos parlamentares e consolidar o acordo entre o Parlamento do Mercosul e o FCCR, estimulando o sistema de interconsulta entre ambas as organizações. Também é necessário promover o estabelecimento de uma Comissão de Assuntos da Fronteira no Parlamento do Mercosul. Nesse sentido, os avanços favorecidos pelo “Fronteiras Abertas” com a constituição do Grupo dos Parlamentares da Fronteira podem estimular o debate das questões fronteiriças e a criação da comissão proposta acima.

Em quarto lugar, e dado que, na área de desenvolvimento, existe uma relação direta entre a coesão social e a obtenção de fundos de desenvolvimento estrutural, seria interessante considerar a possibilidade de criar fundos estruturais dedicados exclusivamente às áreas fronteiriças com o objetivo de construir novos núcleos de desenvolvimento. Atualmente, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) considera apenas a questão da fronteira em dois dos seus quatro programas: os programas de Convergência Estrutural (programa 1) e para a Coesão Social (Programa 3).

Também é importante considerar a participação das unidades subnacionais e suas redes não só no projeto dos projetos, mas também na competição, implementação e execução, e especialmente no destino dos fundos. A recente questão de População e Desenvolvimento tem muito para oferecer à realidade fronteiriça, uma vez que reconhece o significado de desenvolver políticas públicas pró-integração que efetivamente

melhore a qualidade de vida das pessoas e melhore as condições de origem de as sociedades nacionais que compõem esse bloco. Conforme indicado no documento de sua criação, trata-se de responder a “*uma futura sociedade da nacionalidade transterritorial do Mercosul*”.

Com isso propomos:

- a) aproveitar as economias de escala;
- b) identificar medidas para criar condições que facilitem o uso mais eficiente dos serviços públicos prestados na região fronteiriça;
- c) propor projetos de desenvolvimento conjunto de cooperação técnica e financeira voltados para produção, comercialização, desenvolvimento tecnológico e transporte de produtos;
- d) estudar a viabilidade técnica e econômica da expansão das ligações de infraestrutura entre as regiões fronteiriças e;
- e) promover uma maior participação de empreendedores privados.

Referências

- FERRER, A. El éxito del Mercosur posible. **Revista de Economía Política**, v. 27, n. 1, p. 147-156, 2007.
- GRIMSON, A. Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur. In: MATO, D. (Org.). **Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización**. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- MARTELES, S. Fortalecimiento de la gobernanza trans-fronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa Fronteras abiertas. In: CONGRESO BRIT - LAS REGIONES FRONTERIZAS EN TRANSICIÓN, 10., 2009, Arica, Chile. **Anais...** Disponível em: <www.cespi.it/PDF/BRIT_Marteles.pdf>. Acesso em: 28 fev. 18.

**CIDADANIA MERCOSURIANA -
NOVO SUJEITO COLETIVO DE DIREITO?**

Vania Bogado de Souza Di Raimo

Os processos migratórios nas regiões de fronteiras são facilmente registrados ao longo da História. Neste contexto, traz-se o caso dos nacionais da tríplice fronteira dos Estados do Brasil, Paraguai e Argentina, que transpõem as fronteiras geográficas de seus Estados-Nações, estabelecem-se residencial e comercialmente, cultivam amizades e transferem parte de suas vidas para os países vizinhos.

A convivência pacífica entre os nacionais fronteiriços permite a troca de conhecimento e de informação entre culturas, resultando ora no fenômeno da multiculturalidade, ora no da interculturalidade, num espaço territorial dividido politicamente, mas contínuo do ponto de vista da sociedade local, pois a população dos nacionais, consideram-se por comunidade da fronteira¹⁹⁷.

A partir de apontamentos sobre o monismo jurídico, sujeitos de direito e políticas públicas é que se faz algumas considerações em relação a cidadania e efetividade de direitos e integração da população na Tríplice Fronteira, em contraponto ao ordenamento jurídico brasileiro; e, apresenta-se a hipótese desses povos fronteiriços constituírem-se em sujeitos transnacionais de direito, os quais, vivem relações de direito nacional e internacional e ainda, informalmente, pactuam e criam regras próprias às quais se submetem em detrimento de um bem comum¹⁹⁸, evidenciando um pluralismo jurídico e dando origem a um novo sujeito coletivo de direito, pelo status de cidadão do mercosul, aos cidadãos dos Estados membros do Mercosul.

¹⁹⁷ “Ora, o espaço da fronteira, do limes, traz em si uma terceira dimensão, um plano em descompasso que permite apreender o território a partir de um ponto de vista tanto externo quanto interno. A fronteira que procurarei mostrar retomando a definição de limes como caminho entre dois territórios e não pertencendo nem a um nem a outro, mas aos dois, abre a perspectiva de um terceiro olhar, nem perdido na singularidade do lugar, na cor local, no *genius loci*, nem perdido nas brumas da abstração universalizante” (LEENHARDT, 2002, p. 30).
Providas de certo grau de autonomia e identidade própria (WOLKMER, 2006, p. 637).

¹⁹⁸ [...] ao definir que a governança “diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições”. (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Paradigma Monista e o Estado na Tríplice Fronteira

O Estado justificando-se na necessidade de fortalecimento e sobrevivência de si próprio, como uma organização política, passou a centralizar o poder de criação do Direito, dando origem ao monismo jurídico. Logo, o Estado deixa para trás a validade e legitimidade do poder absoluto do povo que o constitui e passa a fundamentar sua legitimidade na racionalidade lógico formal centralizadora do Direito produzido unicamente pelo Estado¹⁹⁹, e nas palavras de Wolkmer (2001) “o Estado se legitima na situação de ‘Estado de Direito’ e garante-se como um poder soberano máximo, controlado e regulado pelo Direito”²⁰⁰.

No contexto de surgimento do Estado, surge a burguesia que passa a deter a riqueza e o poder, a partir dos pressupostos de legitimidade do Estado, traduzidos no positivismo jurídico, como forma de garantia da propriedade privada, fundamentada nos princípios de liberdade e de igualdade dos homens. Logo, a garantia da propriedade privada e a defesa dos meios de produção, além dos princípios de liberdade e igualdade passam a ter conceituações meramente de pretensão de direito, havendo a igualdade formal entre os homens sem, contudo, se analisar condicionamentos sociais e o efetivo gozo de direitos, além de não haver distribuição igualitária de riquezas.

Esses condicionamentos sociais, resultantes da não distribuição igualitária da riqueza, da não participação civil, social ou política no Estado, das diferenças culturais e socioeconômicas, da submissão cultural financeira internalizada em relação ao outro, seja ao soberano, seja ao poder do capital, em contraponto às necessidades coletivas e/ou individuais são ainda existentes, podendo ser verificadas no tratamento da população da região da Tríplice Fronteira, dentro de um viés internacional, vez que, é uma região de características econômicas ostensivas, com circulação não só de produtos e divisas, como também de pessoas, para a execução de atividades econômicas e trabalho, o que gera desigualdades sócio econômicas abissais.

Assim, a população hipossuficiente em termos econômicos passa a verificar onde e em qual Estado-Nação se pode conseguir educação, saúde e outros direitos, e passam a, independentemente do local de sua residência, buscar direitos no Estado em que melhor se apresentarem as condições para seu bem-estar.

¹⁹⁹Segundo Wolkmer, “os reflexos da sociedade burguesa industrial, do individualismo liberal político-econômico e dos rigores tecnoformalistas das correntes do centralismo jurídico estatal, favoreceram, em meados do século XX, a forte reação dos pluralistas” (WOLKMER, 2006, p. 638).

²⁰⁰Wolkmer (1997, p. 49).

É possível dizer que, mesmo com os Estados presentes na fronteira, em ações de defesas e alfandegárias, para a população fronteiriça, o Estado não chega suficientemente, pois suas políticas públicas para atendimentos a direitos fundamentais não conseguem atender minimamente a população, primeiro porque os orçamentos preveem o número de residentes dentro da limitação territorial do município brasileiro ou das “municípios” dos países vizinhos, e nem sempre há políticas públicas conjuntas, aqui, destaque-se, as políticas públicas tomam por base a população formada por nacionais e migrantes, mas apenas os migrantes residentes, ou seja, o problema é que nem todos os migrantes são residentes dentro dos parâmetros de território da nação que promove as ações de políticas públicas, a maioria opta por residir num país e circula entre as linhas que separam os Estados, em busca daquele Estado que melhor atenda seus interesses.

Por exemplo, uma família pode ter residência no Paraguai, em Ciudad del Este, porque o custo de moradia é mais baixo, fazer compras de mercado na Argentina, Puerto Iguazú, e buscar educação no Brasil. Veja que o Paraguai aceita a entrada no país muito facilmente, da Argentina, apesar do risco de se perder a compra, leva-se para o Brasil produtos do mar por preço muito inferior ao que se pagaria no Brasil e com melhor qualidade. Já a qualidade de ensino, no Brasil, se não pela educação, a merenda escolar é um atrativo.

Outras peculiaridades da Tríplice Fronteira, a título de exemplo também, o uso de várias moedas nas três cidades, moedas correntes dos países da fronteira, dólar americano e euro, são aceitas no comércio cotidiana e rotineiramente, e o comércio que não aceita por ser uma rede, de supermercados, possui em seu interior casas de câmbio, para facilidade da população que vai às compras.

O sistema de saúde atende emergência para migrantes não residentes, porém, as mulheres grávidas optam em que hospital querem emergencialmente que o filho nasça, ou buscam emprego, ou conseguem uma declaração falsa de residência com algum parente ou amigo para fazer acompanhamentos médicos pelo Sistema Único de Saúde, no Brasil.

Também, não é difícil encontrar brasileiros com documentação paraguaia, ou paraguaios nascidos no Brasil que apenas utilizam sua documentação brasileira para bens e serviços de educação, saúde e previdência, ou para votar.

Há ainda a dificuldade jurídica pela formalidade e burocracia da comunicação entre os juízos, que muito serve para quem não reside na fronteira, mas que poderia ser utilizado de forma mais ágil, sem prejuízo do acordo judiciário, trazemos o exemplo de não haver previsão na recuperação de empresa extrajudicial de simples convocatória para

habilitação de crédito de empresa estrangeira, sendo necessário o viés judicial, e pela situação da localidade, é mais fácil adentrar o território brasileiro, contratar um advogado, para resguardar direitos patrimoniais, do que aguardar o tempo de uma ação judicial que ensejará numa carta rogatória, e que levará meses para comunicação entre os juízos.

Outra situação, a concessão de carteira de trabalho ficar condicionada ao Cadastro de Pessoas Físicas, que depende de regularização do trabalhador estrangeiro, e para ser obtido, tem requisito de entrada e residência no país, o que para os fronteiriços, não atende suas demandas, e ainda limita a circulação de trabalho na fronteira.

Existência de Pluralismo Jurídico na Tríplice Fronteira

Wolkmer (2006; 1997) assinala que o pluralismo é uma manifestação universal, presente em vários cenários e em várias épocas, o que possibilita afirmar que o Estado não seja a única fonte de direito, deixando claro que isso não quer dizer que se deva suprimir a instância estatal²⁰¹. Aliás, ele fundamenta a realidade latino-americana do pluralismo jurídico como movimentos sociais no capitalismo periférico²⁰².

Na impossibilidade do acesso a direitos, a população da tríplice fronteira, seja por suas carências materiais e necessidades, seja por opção da melhor oportunidade – porque os Estados não são suficientes em realizar sua finalidade, e minimamente promover de forma conformada, os mesmo bens e serviços com qualidade, ou com os melhores direitos, se vêm criativos para suas subsistências e pela sobrevivência no meio onde se encontram, criam mecanismos que solucionam ainda que temporariamente seus conflitos e carências.

A medida que se pensa ou que se atua nas criações alternativas de grupos sociais, tais como utilização de moedas diversas da imposta pelo poder Estatal, mediações de conflitos, em âmbito fora do judiciário e do próprio Estado, o sistema de cooperação e solidariedade nas comunidades mais carentes, ajuda mútua entre os membros, regras de condutas, metas e atendimentos às finalidades e às tomadas de decisões comuns, é a vontade popular de um grupo que se apresenta sem representações políticas, e que na medida que se desenvolve, vai adquirindo autonomia, cujo sistema de emancipação social vai sendo construído pelo amadurecimento e experiências de seus membros, primeiro a partir da independência do

²⁰¹Wolkmer (2006, p. 637-638).

²⁰²Segundo definição do próprio autor, por capitalismo periférico se quer designar “... um modelo de desenvolvimento que estabelece a dependência, submissão e controle das estruturas sócio-econômicas e político-culturais locais e/ou nacionais aos interesses das transnacionais e das economias dos centros hegemônicos” (WOLKMER, 1997, p. 71). Nesse sentido, também do mesmo autor veja-se que o pluralismo prioriza a produção de outras formas de regulamentação, que não aquela exclusiva da fonte estatal, “geradas por instâncias, corpos intermediários ou organizações sociais.

capital, segundo pela negativa de reconhecimento do Estado como provedor único de subsistência, e por último pelo exercício de direitos conquistados.

Talvez o modelo acima, seja o que melhor represente o exercício da cidadania como preceitos de direitos humanos plurais, previstos em documentos internacionais, de cunho supranacional e geral, transpondo o tempo e o espaço, aplicando-se pelo interesse mundial, a todos os povos²⁰³.

Então, pode-se dizer que aceitar a existência de um pluralismo jurídico, e que esse pluralismo preencha a falta do Estado junto aos excluídos do seu alcance, é aceitar uma realidade que o Estado esconde, mas que a sociedade mostra, e se isso é uma questão de ilegalidade, então talvez se tenha que analisar o conceito de ilegalidade, sob um novo viés, pois como Mascaro (2008) afirma “talvez somente a miséria compreenda a injustiça, posto que a abundância emana os ímpetos da alteridade”²⁰⁴.

Reconhecer as práticas populares e lutas diárias de grupos e comunidades é mais que conferir legitimidade a autonomia dos membros da sociedade, é reconhecer certa autonomia e emancipar em aspectos identificáveis e classificáveis para fortalecer uma democracia, pela criatividade da população, seja ela composta por migrantes ou nacionais, esteja ela num território ou em vários, como é o caso da região de fronteiras, a localidade é internacional.

(Novo) Sujeito Coletivo de Direito

O sujeito de direito é o ente dotado de personalidade e é todo aquele que participa da relação jurídica sendo titular de direitos e deveres, “[...] a possibilidade de alguém participar de relações jurídicas decorre de uma qualidade inerente ao ser humano, que o torna titular de direitos e deveres”²⁰⁵. Nesse sentido, o Direito torna o sujeito de direito como sujeito jurídico, o que não quer dizer que este sujeito possa manifestar sua vontade e atuar com igualdade e autonomia. Há, uma disparidade entre os conceitos de sujeito abstrato, previsto no corpo do Direito, e um sujeito concreto que integra a sociedade.

Portanto se faz necessário a partir de uma concepção crítica do conceito de sujeito de direitos, rever os fundamentos de tal conceito²⁰⁶

²⁰³ Sanson (2013, p. 119).

²⁰⁴ Sobre a legalidade dos explorados, Mascaro traz ainda que “a teoria, a filosofia, a interpretação dos dados sociais disponíveis, são todos existencialmente ligados às contradições da própria história social humana” (MASCARO, 2008, p. 14).

²⁰⁵ Amaral (2006, p. 216).

²⁰⁶ Antônio Carlos Wolkmer o sujeito coletivo é “sujeito vivo, atuante e livre, que se autodetermina, participa e modifica a mundialidade do processo histórico-social” (WOLKMER, 2001, p. 240).

para dizer que a noção de sujeito de direito não é tão óbvia como se produz no conceito jurídico quando apresentado no monismo estatal.

Saindo do conceito de sujeito de direito, adentramos ao conceito de pessoa humana como centro valorativo, trazido como pressuposto de existência, justificativa e fundamento da Constituição do Estado Democrático de Direito. Esse mesmo sujeito primeiro jurídico, é pessoa em movimentos e lutas sociais, participante civil, político e social do Estado – um Cidadão.

Fachin (2001) trabalha com a ideia de “reconstruir o sujeito, ser coletivo”: “é inegável reconhecer a necessidade de uma profunda transformação no conceito de sujeito de direito, que é nuclear na teoria geral do Direito Civil”²⁰⁷, nesse sentido, os sujeitos deixam de ser vistos apenas como demandantes de direitos, mas passam a participar ativamente do Estado como organização política cuja finalidade é atender aos interesses sociais.

A sociedade brasileira, em interface a outras sociedades devido a globalização, procura alternativas para superar a crise do modelo tradicional de Estado, e mais, descortina a falácia da soberania estatal e da legalidade em que fundamenta seu poder e estrutura, pela insatisfação e ineficácia das políticas públicas apresentadas a sociedade ainda no modelo garantista, acrescidas de escândalos de corrupção e alheamento ao sofrimento da população.

Para Wolkmer (2001), o processo de ruptura e afirmação de paradigmas fundados em formas autônomas de vida heterogênea e modalidades alternativas de regulação social, conduz a busca de novos parâmetros para uma reconstrução de cultura de aceitação de um pluralismo saudável que se origina na participação do indivíduo como sujeito de direito e de dever na sua própria comunidade²⁰⁸.

Nesse sentido, intensificam-se os processos de resignificação dos sujeitos sociais de direito, especialmente quanto a legitimação das políticas pública aplicadas nas localidades de atuação desses sujeitos, o que fortalece o sistema de comunidade não somente definido como localidade de residência ou de território, mas como de local de atuação e desenvolvimento social desses sujeitos e desenvolvimento das localidades onde estão inseridos.

No caso da Tríplice Fronteiras, as características geopolíticas ficam a margem das características comunitárias de identificação de pertencimento de um grupo de sujeitos que se desenvolvem ao mesmo tempo em que se envolvem na própria comunidade. Há naturalmente um

²⁰⁷ Paolo Grossi fala em: “tentativa de revisão crítica de tais fundamentos da modernidade jurídica” (GROSSI, 2007, p. 19).

²⁰⁸ Fachin (2001, p. 15).

pluralismo jurídico como realidade da sociedade, e essa mesma sociedade tem como referencial a sua atuação. Ou seja, fazendo a diferenciação de nacionais e não nacionais e estes não nacionais sendo atores e posteriormente sujeitos de direitos e obrigações, surgem como novos sujeitos coletivos, que buscam a satisfação das necessidades humanas, atuam na descentralização do poder, num mecanismo informal, muitas vezes, e a participação democrática nas comunidades, se dá pela gerencia das atividades econômicas, que tem impacto nas decisões políticas administrativas da Cidade, ou seja, um sujeito coletivo de direito que busca a eficácia de uma racionalidade emancipatória e que promove justiça social, em algum nível²⁰⁹.

Para Wolkmer os novos sujeitos coletivos têm a característica de heterogeneidade e são:

“[...] identidades coletivas conscientes, mais ou menos autônomos, advindo de diversos estratos sociais, com capacidade de auto-organização e autodeterminação, interligadas por formas de vida com interesses e valores comuns, compartilhando conflitos e lutas cotidianas que expressam privações e necessidades por direitos, legitimando-se como força transformadora do poder e instituidora de uma sociedade democrática, descentralizadora, participativa e igualitária” (WOLKMER, 2001).

Nesse aspecto há contraste em relação ao Direito como estrutura política e única fonte de direito, e no posicionamento dos novos sujeitos coletivo de direito, estes trazem para si a responsabilidade de gerir seus conflitos e suas carências, produzindo em si certa liberdade quanto a dominação política do estado, que deixa de ser o centro da atividade do poder. Aliás, o poder que fortalece a soberania estatal, é a que deveria ser compartilhada por esse novo sujeito coletivo de direito, retomando e fortalecendo a soberania popular, porém não há ainda efetividade de direitos políticos para esses novos sujeitos.

Atualmente, passa-se por uma crise de evolução da constituição, que é a crise da necessidade de se alcançar por um lado, efetividade de direitos para todos, e por outro, a Justiça Social através de práticas

²⁰⁹Segundo Wolkmer (2001, p. 233) a sociedade é um sistema conflituoso e em permanente transformação, de forma que o Direito, enquanto modelo cultural tradicional, está em crise. Em suas palavras, o exaurimento do atual paradigma jurídico “descortina, lenta e progressivamente, o horizonte para a mudança e a reconstrução paradigmática” que se funda na experiência histórica e “na prática cotidiana concreta de um pluralismo jurídico de teor comunitário-participativo”.

democráticas. O sistema democrático de representatividade política governamental falha em suas políticas públicas²¹⁰.

Apesar da Constituição Federal do Brasil, de 1988 ser chamada de Constituição Cidadã, o exercício pleno da cidadania não acontece e de todos os seus direitos civis, políticos e sociais, e os benefícios sociais passaram a ser negociados com o governo, e a sociedade passou a se organizar para garantir privilégios distribuídos pelo Estado, a prática política tem demonstrado a força das grandes corporações de banqueiros e comerciantes, industriais e centrais sindicais, que lutam pelas preservações de privilégios ou busca de favores²¹¹.

O tema das Políticas Públicas e suas instituições bem como as regras que regem sua elaboração, implementação e controle passaram a ser redimensionadas, pelo motivo que a Constituição Federal ainda que dispusesse de grande número de direitos e garantias instrumentalizados para sua realização, dependia e depende de atuação eficaz dos Poderes e órgãos do Estado acrescidos de um trabalho eficiente do governo para sua concretização.

Nesse sentido, Ada Pellegrini Grinover define Políticas Públicas como o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas: “Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado”²¹².

Se a qualidade das políticas públicas efetivadas depende da qualidade de democracia, e se a democracia representativa não consegue efetivar a garantia do exercício da cidadania e dos direitos fundamentais a toda uma população, o Estado falha, que dirá ainda quando se trata de uma cidadania regionalizada reconhecida pelos Estados membros do MERCOSUL, a cidadania do MERCOSUL.

Logo, se o Estado falha em suas políticas públicas e o povo não participa de forma eficaz nas decisões do Estado, é possível de se dizer que a legitimidade das políticas públicas só se perfaz quanto valor de direito, e a sociedade nem é livre, nem justa e tampouco solidária, ficando adstrita a base racional-filosófica do direito positivado. Veja que nesta questão, não apenas um Estado falha, mas três Estados que potencialmente podem criar arranjos, não conseguem promover o bem estar de sua população, mas estruturam-se internacionalmente para o comércio.

²¹⁰ Comparato conceitua Política Pública “como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (COMPARATO, 1997).

²¹¹ Carvalho (2014, p. 222-228).

²¹² Grinover (2008).

Para Alysso Leandro Mascaro, “As razões dessa ineficácia persistem no modelo desenvolvimentista exportador que acompanha o capitalismo periférico brasileiro durante grande parte do século XX”²¹³, pois o Estado passa a instrumentalizar através dos pressupostos da legalidade, todo meio de estabilização jurídica da propriedade em detrimento da finalidade de justiça social prevista na Constituição Federal de 1988, resultando na dependência do próprio Estado para com o capital interno e externo.

Na lógica de políticas públicas e efetividade a partir da participação democrática social, e perseguindo os valores do conceito de cidadania, Perez LUÑO ensina que “A cidadania é a base de participação política no Estado de Direito através do exercício dos direitos fundamentais”²¹⁴. Logo, podemos dizer que a ineficácia e a falha do Estado na persecução de sua finalidade advêm da transposição das justificações jurídicas filosóficas em que baseia toda forma de governo e política a partir do mercantilismo e do patrimonialismo, dificultando o exercício da cidadania, quando limita a análise da conduta, do ato e do governo estatal em resolver o que é legal e o que não é legal, e por isso válido ou inválido, perante o ordenamento jurídico.

O novo sujeito coletivo de direito é comprometido com sua comunidade, acolhe e coopera junto a seu grupo, pensa a comunidade como administra seu lar, busca liberdade econômica e autonomia de decisão, participa democraticamente e reconstrói uma sociedade a partir da sua localidade, realizando distribuição de justiça social.

Cidadania e Cidadania Mercosuriana

O reconhecimento de uma sociedade de identidade plural formada por nacionais e não nacionais, residentes em faixa de fronteira, mas não especificamente em território brasileiro, e que busca no território brasileiro efetivação de direitos básicos a educação e saúde, entre outros, junto ao fato do não atendimento do Estado brasileiro, exige mudanças ideológicas e conceituais quanto a direitos humanos e a cidadania.

Quando os Estados do Bloco do MERCOSUL imprimem aos seus nacionais e não nacionais o status de Cidadão do MERCOSUL, em reconhecimento de igualdade, é necessário verificar sob que aspecto ideológico esse *status* está sendo ofertado, porque se está diante de uma ótica capitalista globalizante, e posteriormente conceituais, porquanto há uma extensão da dimensão de cidadania, como *status* jurídico que o Estado imprime aos seus nacionais ou naturalizados, que está sendo

²¹³ Mascaro (2008, p. 89).

²¹⁴ Pérez Luño (2003, p. 212).

quebrada, a da política, pois a Decisão CMC 64/10, não consta participação política em suas ações.

Está latente que os conceitos jurídicos filosóficos fundamentadores da ordem jurídica e do Poder Estatal, especialmente quanto a soberania, a nacionalidade e a cidadania, conceitos caracterizadores do Estado, já não suprem a necessidade de uma sociedade comunitária que adquiriu uma identidade própria, num contexto que transpassa as relações de integração econômica entre nacionais e cidadãos dos estados, nas fronteiras.

Para José Murilo de Carvalho (2014), é importante se refletir sobre a cidadania, seu significado, sua evolução histórica e suas perspectivas, vez que ela se desenvolveu dentro do fenômeno dos chamamos de Estado-nação, e que data da Revolução Francesa, daí que suas lutas pelos direitos sempre se deram dentro de fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Mas mais importante de ressaltar é que, na época, não havia direito de participação política para todos, mas as pessoas se tornavam cidadãs a partir de que passavam a se sentir parte de uma nação ou de um Estado, se tornando leais a este Estado.

Outra questão que suscita Carvalho (2014) é a visão utópica de cidadania plena:

A cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país em cada momento histórico²¹⁵.

Logo, é de se dizer que havendo uma cidadania de um bloco econômico, como é o caso da implantação da cidadania mercosuriana, derivada da internacionalização do sistema capitalista, também há uma redução do poder dos Estados e “uma mudança de identidade dos nacionais existentes na região de fronteira”²¹⁶.

Em relação ao surgimento da nacionalidade no Brasil não havia uma identidade nacional de lealdade patriótica, esta identidade nacionalista apenas surgiu na Aliança entre Brasil, Argentina e Uruguai na guerra contra o Paraguai²¹⁷, quando fora identificado um inimigo comum, mas mesmo sendo esta a primeira expressão de nacionalidade conclui Carvalho (2014) que ainda não havia um povo politicamente organizado, nem sentimento nacional consolidado, até 1930.

²¹⁵ Carvalho (2014, p. 15).

²¹⁶ A guerra contra o Paraguai durou de 1865 a 1870. Carvalho menciona que só após a guerra é que a identidade nacionalista tomou contornos no Brasil, na forma de identidade (CARVALHO, 2014, p. 13-20).

²¹⁷ Carvalho (2014, p. 81-88).

A observar que esses mesmos países, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai buscam unir esforços para o desenvolvimento de um bloco econômico - MERCOSUL, prevendo, além da integração e união econômica, a concretização de uma cidadania regional, a Mercosuriana, requer que os Estados reflitam sobre os conceitos formais de Cidadania, cuja característica maior atualmente é a participação democrática pelo exercício do direito político.

Em perspectiva, a relação de cidadania no âmbito do mercosul é a extensão de direitos civis e sociais para o atendimento das necessidades dos sujeitos de direito, que têm características antropológicas e sociológicas e não apenas as meramente jurídicas, como base fundamentadora de seus direitos.

O Estatuto da Cidadania do Mercosul prevê três objetivos gerais:

(i) implementação de política de livre circulação de pessoas na região;

(ii) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL; e

(iii) igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação²¹⁸.

O Plano de Ação de implantação deve ser concluído em 2021, quando o Estatuto da Cidadania poderá ser transformado em um tratado internacional que incorpore ao ordenamento jurídico nacional de cada Estado Parte o conceito de “Cidadão do MERCOSUL”.

O tema exige a transposição para um novo paradigma que transita entre o positivista e o pós positivista, especialmente quando pensarmos cidadania como um valor de direito e garantia inclusos no princípio da dignidade da pessoa humana, como um marco conceitual histórico, e não apenas o conceito jurídico, que traz o requisito de direitos políticos.

A cidadania mercosuriana deve emprestar para si o conceito do novo sujeito coletivo de direito, não limitado às fronteiras nacionais, e que baseiam sua fundamentação de existência, nas garantias supraconstitucionais dos Direitos Humanos e na luta pelo exercício de direitos e pela própria participação democrática, deixando para trás o conceito abstrato do sujeito de direito previsto pelo positivismo jurídico.

Essa nova conceituação de Cidadania Mercosuriana sob o enfoque de status de um novo sujeito de direito nas lutas pela efetividade das garantias de direitos exige a reformulação de políticas públicas interestatais que estejam pautadas nos princípios de colaboração e autonomia e emancipação social e não mais da dependência estatal ou de

²¹⁸ Plano de Ação para a conformação do Estatuto da Cidadania, aprovado.

dominação de um Estado por outro Estado, caso contrário, haverá déficit de democracia e déficit nos gastos públicos, porque a população continuará buscando meios de usufruir de um melhor direito, apesar de estar depois da linha de fronteira.

A maior fundamentação para atendimento desse novo grupo social que se apresenta são as justificativas de Direitos Humanos para assunção de direitos, já que estes se sobrepõem a quase todas os ordenamentos jurídicos atuais, e por outro lado, pelo reconhecimento de que o *status* social de cidadania é garantido a partir de necessidades econômicas financeiras, em que pese a vulnerabilidade dos cidadãos, a fundamentação da facilitação de circulação do homem trabalhador, do homem consumidor, e por tanto inserido no sistema capitalista, mas que ainda tem direitos políticos restritos.

Para se compreender o fenômeno social e cultural dos cidadãos que se auto definem por mercosurianos, brasiguaios, híbridos, mestiços, etc. tem-se como hipótese de formação de um sujeito de direito anterior ao surgimento do MERCOSUL e que não se encaixava aos parâmetros conceituais do ordenamento jurídico, ficando a margem do acolhimento jurisdicional, que é o migrante fronteiriço não residente em território brasileiro, e que poderá, a partir da implantação da Cidadania Mercosuriana, realizar efetivamente sua integração ao Estado ou aos Estados, pelo aspecto jurídico, integrando-se a população, os povos dos Estados membros do MERCOSUL, numa determinada localidade, na sua comunidade, a fronteira.

Considerações Finais

O Estado sob o viés conceitual contemporâneo e a estrutura político social traz por sua vez a questão da nacionalidade e da cidadania, como objetos de demandas sociais, que ultrapassa as fronteiras e que são contraditórias quando o próprio Estado reconhece uma cidadania regional transnacional – a do MERCOSUL.

A noção de sujeito de direito ainda não é suficiente para proporcionar as pessoas humanas nacionais e não nacionais, cidadãos ou não cidadãos, os direitos e deveres previstos na Constituição Federal, especialmente quando o conceito está intimamente atrelado ao conceito de cidadania política, civil e social de forma abstrata e não individualizada.

Os fatos comprovam a inexistência de igualdade e liberdade previstas na Declaração dos Direitos dos Homens face a CF/88, aliás quando se trata de cidadania do Mercosul, percebe-se que se adentra a um novo paradigma, que não se delimita por um conceito político jurídico, vez que ultrapassa o formalismo da legalidade e da conceituação racional-

jurídica. Aliás traz mais aspectos de motivação econômico financeira, para circulação de trabalhadores e consumidores, num aspecto capitalista e não sócio político.

A exercício da cidadania como pressuposto da democracia tem caráter emancipatório, especialmente quando se trata autonomia e governança comunitária, o que não ocorre, se não nos Estados dentro de seus limites territoriais, deixando os fronteiriços excluídos de participarem de decisões que impactem seu local de manifestação individual e grupal, a região de fronteira.

Excepcionalmente na região da tríplice fronteira não há movimentos sociais que contribuam para uma prática democrática alternativa, centrada na produção de um discurso político de demandas, mas o instituto da cidadania vem de forma verticalizada, sendo determinada pelos Estados Membros do Mercosul, logo, não há a elaboração de um paradigma democrático de direito fundado na participação da população, nem tampouco que seja fruto das manifestações da sociedade civil e das contradições sociais, pelo contrário, surge para instrumentalizar e viabilizar a cooperação e integração de atividades econômicas.

Há necessidade de reconstrução dos limites institucionais o que se revela fundamental para a definição de conceitos representativos das reais demandas sociais, como alternativa para expressar as necessidades públicas de uma região que o Direito por si só, como poder do Estado, não é suficiente, inclusive para definição e planejamento e ações de programas governamentais ou execução de políticas públicas, pois esbarram na condição de residência da pessoa humana.

Se a democracia e o exercício da cidadania são fundamentação principiológica dos ordenamentos jurídicos que influenciaram o Direito Constitucional, como chegar-se-ia a um consenso para promover a cidadania dos nacionais dos estados membros do MERCOSUL? Poder se dizer que é uma utopia imaginar a realização da cidadania mercosuriana se não abrimos espaço a novos conceitos jurídicos, melhores e mais desenvolvidos, e com a participação política desses novos sujeitos de direitos.

Os direitos e garantias ainda que previstos na Constituição são objeto de uma construção teórico doutrinária que em parte tem sua validade, eficácia e efetividade absorvidos pela própria estrutura estatal e, em outra parte, necessita de participação político democrática do povo para alcançar a efetividade de suas normas. O Direito nacional e o Internacional se apresentam insatisfatórios quando se utiliza de conceitos jurídico-político e filosófico-doutrinário descompassados da evolução das relações sociais entre cidadãos e nacionais de fronteira, que participam comunitariamente em regiões que abarcam territórios de dois ou mais Estados. Pode se dizer que é na fronteira que a transformação da sociedade ocorre, e que a do direito muito mais poderia acontecer.

A implantação da cidadania mercosuriana pode ser considerada a partir de sua consolidação, algo que atenderá mais aos fronteiriços que aos próprios nacionais dos estados membros do Mercosul, que vivem afastados das linhas de fronteira, especialmente porque identificará por cidadãos mercosurianos todos aqueles que a lei não atende, ou seja, migrantes residentes em faixas de fronteiras, tomando a faixa por região de fronteira, pois é local de desenvolvimento sócio econômico, e afastando o conceito de nacional e migrante, no que tange a efetivação de direitos.

Referências

- AMARAL, F. **Direito civil**: introdução. 6.ed. rev., atual. e aum. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2006.
- BRASIL. Decisão CMC n. 64/10. **Plano de ação para a conformação do Estatuto da Cidadania**. Brasília, DF, 2010. Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil, um longo caminho**. 18.ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2014.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1996.
- COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: MELLO, C. A. B. (Org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo, SP: Malheiros, 1997.
- FACHIN, L. E. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2001.
- GRAU, E. R. **A constituinte e a constituição que teremos**. São Paulo, SP. Revista dos Tribunais, 1985.
- GRINOVER, A. P. O controle de políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista de Processo**, n.164, 2008.
- GROSSI, P. **Mitologias jurídicas da modernidade**. 2.ed. ver. e atual. Florianópolis, SC: Fundação Boiteux, 2007.
- LEENHARDT, J. Fronteiras, fronteiras culturais e globalização. In: MARTINS, M. H. (Org.). **Fronteiras culturais: Brasil, Uruguai, Argentina**. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2002.
- MASCARO, A. L. **Crítica da legalidade e do direito brasileiro**. 2.ed. São Paulo, SP: Quartier Latin, 2008.
- MILANI, C.; SOLINIS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINIS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulamentações para o século XXI?** Porto Alegre, RS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.
- PÉREZ LUNO, A.-H. **Derechos humanos, estado de derecho y cosntituición**. 8.ed. Madrid: Tecnos, 2003.
- SANSON, A. Os grupos de pressão e a consecução das políticas públicas. In: SMANIO, G. P.; BÉRTOLIN, P. T. M. (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo, SP: Atlas, 2013.
- WOLKMER, A. C. Verbetes "*Pluralismo Jurídico*". In: BARRETTO, V. P. (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo, RS: Editora Unisinos; Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2006.
- _____. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. 3.ed. São Paulo, SP: Editora Alfa Omega, 2001.
- _____. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. São Paulo, SP: Alfa Ômega, 1997.

A LEI DE MIGRAÇÃO E OS VETOS PRESIDENCIAIS NO ÂMBITO DA NATURALIZAÇÃO ORDINÁRIA

Fernanda Torres Volpon
Patrick Vasconcelos da Silva

A revisão da regulação sobre os processos migratórios e o tratamento do estrangeiro no Brasil se tornou impreterível, haja vista o grande fluxo de migração no cenário mundial atual. A Lei 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro) apresentava uma preocupação com a “segurança nacional” (OLIVEIRA, 2017), visão herdada da ditadura militar, descompassada com a proteção dos direitos humanos em um processo de seu impostergável reconhecimento. A política nacional de migração introduzida pelo Estatuto do Estrangeiro “servia para colocar o imigrante em uma condição de vigilância permanente, negando qualquer direito, e reduzindo a possibilidade de acolhida de imigrantes aos interesses econômicos do país” (REDIN et al., 2018).

Diante da imperiosa necessidade de se incorporar uma visão humanista na política regulatória, adequar a política nacional aos incisos II e IX do artigo 4º da Constituição Federal e às normas internacionais de proteção aos migrantes, além de atualizar o os procedimentos regulatórios, procedeu-se com a reforma da legislação então vigente.

Com isso, o Ministério da Justiça criou uma Comissão formada por “professores universitários e membros do Ministério Público, juristas e cientistas políticos, especialistas em direitos humanos, direito constitucional e direito internacional” (BRASIL, 2013) para elaborar o Anteprojeto de Lei de Migrações (Portaria n. 2.162/2013). O Anteprojeto foi desenvolvido a partir de estudos da legislação nacional em vigor, utilizando mecanismos de direito comparado, entrevista com *stakeholders* e consulta pública aberta com a sociedade civil.

Após passar pela aprovação nas duas Casas Legislativas, a Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração) foi sancionada pelo Presidente da República. Contudo, ao sancionar a lei foram opostos dezoito vetos com fundamento no artigo 66, § 1º da Constituição Federal alicerçado na contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade (BRASIL, 2017c). Esclarece-se que a Lei de Migração revogou não somente o Estatuto do Estrangeiro, como também a Lei n. 818 de 1949 (VEDOVATO; ASSIS, 2018).

Apesar dos percalços e debates durante o processo legislativo (VEDOVATO; ASSIS, 2018), a nova lei:

Foi recebida pelo Estado brasileiro, movimentos sociais e organismos internacionais como uma grande conquista para o arcabouço normativo nacional e para a garantia dos direitos dos migrantes. Ela representa um novo paradigma para a migração no país e traz profundas mudanças em institutos jurídicos relaciona- dos aos migrantes (VARELLA et al., 2017).

Os vetos apresentados pelo Presidente da República versaram sobre diferentes aspectos da Lei 13.445/2017, como regulamentação de visto temporário, dispensa de obrigações militares, expulsões, entre outros. Vedovato e Assis fazem uma análise crítica de alguns dos vetos presidenciais, demonstrando uma dose de incoerência na fundamentação, inclusive, com a jurisprudência da Corte Internacional de Justiça (CIJ) no momento em que se decidiu vetar o § 2º do artigo 1º da Lei de Migração. Os autores citam a decisão da CIJ no caso *Burkina Faso vs. Níger*, em que se “garantiu o direito à livre circulação pelas fronteiras dos povos tradicionais da região” (VEDOVATO; ASSIS, 2018), enquanto que o veto se fundamenta no dever constitucional de defesa do território brasileiro. Tal defesa deve ocorrer por meio do “controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiro” (BRASIL, 2017c). Assim, as razões do veto destoam da decisão da CIJ, fonte jurisprudencial que preconiza a proteção do direito de livre circulação dos indígenas e deveria ser levada em consideração antes de se vetar o dispositivo na lei.

Dentre os vetos presidenciais, destacamos o veto que afeta os incisos I e IV do artigo 66 da Lei 13.445/2017, excluindo os migrantes originários de países de língua portuguesa e naturais de Estado-Parte ou Estado-associado ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) do processo simplificado de naturalização ordinária.

Apresenta-se neste trabalho uma análise crítica com relação ao respectivo veto e sua fundamentação à luz da Constituição e do Direito Internacional. Em primeiro lugar, a partir de um exame do próprio texto normativo, busca-se elucidar sobre as alterações trazidas pela Lei de Migração ao instituto da naturalização ordinária no ordenamento jurídico brasileiro. Posteriormente, discute-se o veto do Presidente da República aos dois incisos no âmbito do procedimento simplificado da naturalização ordinária, separando-se em veto aos originários de países de língua portuguesa e aos naturais de Estado-Parte ou Estado-associado ao

MERCOSUL. A validade da fundamentação colocada e os resultados práticos para o Decreto n. 9.199 de 20 de novembro 2017 (Regulamento da Lei de Migração) também serão analisados.

A Lei de Migração e as Principais Alterações da Naturalização Ordinária

A aquisição da nacionalidade de forma derivada ou secundária ocorre por meio da naturalização (DOLINGER; TIBURCIO, 2016). Segundo Dolinger e Tibúrcio, “a naturalização é um ato unilateral e discricionário do Estado no exercício de sua soberania, podendo conceder ou negar a nacionalidade a quem, estrangeiro, a requeira” (DOLINGER; TIBURCIO, 2016).

Destaca-se que, com o advento da Lei de Migração, o legislador categorizou a naturalização em quatro espécies: ordinária, extraordinária, especial e provisória (artigo 64). Este trabalho se limitará à análise da naturalização ordinária e do seu procedimento simplificado, uma vez que o veto do Presidente da República recai sobre esse instituto.

A naturalização ordinária está prevista no artigo 12, II, ‘a’ da Constituição Federal, determinando que são naturalizados “os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral” (BRASIL, 1988).

O Estatuto do Estrangeiro regulou o instituto da naturalização ordinária no âmbito do artigo 112. Este dispositivo determinava que, para obtenção da nacionalidade brasileira pela via ordinária, era necessário o preenchimento de oito pressupostos pelo interessado. Ainda que todos os requisitos fossem preenchidos, a doutrina defendia que a concessão da naturalização pelo Poder Executivo consubstanciava-se em ato unilateral e discricionário do Estado (DOLINGER; TIBURCIO, 2016). O entendimento doutrinário fundamentava-se no artigo 121 do Estatuto do Estrangeiro, o qual preconizava que o preenchimento das condições previstas na lei não asseguravam o direito à naturalização.

Destaca-se que o conteúdo do artigo 121 do Estatuto do Estrangeiro não foi reproduzido no texto da Lei de Migração. Interpretamos essa omissão da lei no sentido de retirada da discricionariedade quanto à concessão da naturalização ordinária.

A Lei de Migração regulamentou a naturalização ordinária no artigo 65. A principal alteração introduzida pela lei foi a redução no número de pressupostos necessários para obtenção da naturalização pela via ordinária. Os requisitos excluídos foram: comprovante de registro de permanência; exercício de profissão ou posse de bens suficientes à manutenção própria e da família; bom procedimento e boa saúde.

Com isso, no âmbito da Lei de Migração, os pressupostos para naturalização ordinária passaram a ser (i) capacidade civil, segundo a lei brasileira; (ii) residência em território nacional durante quatro anos, no mínimo; (iii) capacidade em se comunicar em língua portuguesa; e (iv) ausência de condenação penal ou reabilitação, nos termos da lei.

Além da redução dos pressupostos, houve uma mudança na redação do texto legal em dois dos quatro requisitos. No artigo 65, inciso III substituiu-se a necessidade de se “ler e escrever” por “comunicar-se” em língua portuguesa e, no inciso IV, a “inexistência de denúncia, pronúncia ou condenação no Brasil ou no exterior por crime doloso a que seja cominada pena mínima de prisão, abstratamente considerada, superior a 1 (um) ano” foi substituída por ausência de condenação penal ou reabilitação, nos termos da lei (BRASIL, 2017b).

A regulamentação do Procedimento Simplificado da Naturalização Ordinária

No âmbito do Estatuto do Estrangeiro, a naturalização ordinária já poderia ser concedida através de um procedimento simplificado, isto é, permitindo-se uma redução do prazo de residência, um dos requisitos para naturalização ordinária. Assim, o prazo de residência de, no mínimo, quatro anos previsto no inciso III do artigo 112, poderia ser reduzido para três, dois ou, apenas, um ano, conforme disposto na lei. O parágrafo único do artigo 113, determinava que, se o naturalizando (i) tivesse filho ou cônjuge brasileiro; (ii) fosse filho de brasileiro; (iii) tivesse prestado ou pudesse prestar serviços relevantes ao Brasil, o prazo poderia ser reduzido para um ano. O prazo para residência seria reduzido para dois anos, caso o indivíduo fosse recomendado pela sua capacidade profissional, científica ou artística, ou, ainda, para três anos, se fosse proprietário, no Brasil, de bem imóvel, de cotas ou ações em sociedade comercial ou civil, ou fosse industrial, conforme os critérios da lei.

A Lei de Migração introduziu o procedimento simplificado da naturalização ordinária no artigo 66, determinando que “o prazo de residência fixado no inciso II do caput do art. 65 será reduzido para, no mínimo, 1 (um) ano”.

O Decreto n. 9.199 de 2017 que regulamentou a Lei de Migração determinou quais seriam os prazos reduzidos de residência, conforme disposição do artigo 66. No caso do naturalizando que tenha (i) filho brasileiro; ou (ii) cônjuge ou companheiro brasileiro e não esteja dele separado legalmente ou de fato no momento de concessão da naturalização, o prazo de residência será de, no mínimo, um ano. Caso o naturalizando (i) tenha prestado ou possa prestar serviço relevante ao Brasil; ou, ainda, (ii) seja recomendado por sua capacidade profissional,

científica ou artística, o prazo de residência será de, no mínimo, dois anos.

Além da alteração no prazo de residência, a Lei de Migração incluiu, também, o companheiro, equiparando-o ao cônjuge, no rol das hipóteses que permitem o procedimento simplificado, medida que se coaduna com o ordenamento jurídico vigente. Foram, ainda, excluídas duas hipóteses que permitiam, no Estatuto do Estrangeiro, o procedimento simplificado: quando o naturalizando tivesse filho brasileiro ou fosse proprietário, no Brasil, de bem imóvel, de cotas ou ações em sociedade comercial ou civil, ou fosse industrial.

Do Veto aos Originários de País de Língua Portuguesa

No Projeto de Lei n. 288, de 2013 (n. 2.516/15 na Câmara dos Deputados), as hipóteses cabíveis para o procedimento simplificado eram:

I - ser originário de país de língua portuguesa; II - ter filho brasileiro; III - ter cônjuge ou companheiro brasileiro e não estar dele separado legalmente ou de fato no momento de concessão da naturalização; IV - ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul); V - haver prestado ou poder prestar serviço relevante ao Brasil; ou VI - recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística (BRASIL, 2015).

Os incisos I e IV do artigo 66 da Lei 13.445/2017, vetados pelo Presidente da República na Mensagem de Veto n. 163 de 2017 (BRASIL, 2017c), tratavam da possibilidade de redução do prazo de residência para os naturalizando originários de países da língua portuguesa e para os naturais de Estado-Parte ou de Estado-Associado ao MERCOSUL.

As razões para o veto consubstanciaram-se em dois argumentos: (i) critério de reciprocidade, e (ii) ampliação no exercício dos direitos políticos, fragilizando o processo eleitoral nacional e introduzindo elementos com efeitos imprevisíveis à democracia brasileira (BRASIL, 2017c). Ocorre que, nenhum dos dois fundamentos podem ser aplicados ao caso dos originários de países da língua portuguesa.

Deve-se recordar que o seu artigo 12, II, 'a' da Constituição Federal, desde a sua redação original, já previa a hipótese de naturalização para os originários de países de língua portuguesa, “de quem se exige apenas a residência de um ano [ininterrupto] e idoneidade moral” (ARAUJO, 2018). Além disso, “a reciprocidade também não é exigida pela Constituição Federal para casos semelhantes” (VEDOVATO; ASSIS, 2018), o que demonstra a incoerência na justificativa do veto presidencial.

Desconsideradas as razões colocadas na Mensagem n. 163, pode-se cogitar que o motivo para o veto estaria relacionado com o fato de que a Lei de Migração não previu, no caso específico dos originários de países de língua portuguesa, que o prazo de residência deveria totalizar um ano “ininterrupto”, já que o dispositivo legal requer apenas a residência em território nacional por um período de, “no mínimo”, um ano. Como seria o procedimento de contagem do prazo de residência?

Segundo o Regulamento da Lei de Migração, a contagem do prazo de residência no território nacional para naturalização ordinária “deverá ser imediatamente anterior à apresentação do pedido” e as viagens esporádicas não deverão ultrapassar o período de doze meses (parágrafos 1º e 2º do artigo 233 do Regulamento da Lei de Migração). Para fins de contagem dos prazos de residência, o artigo 221 do Regulamento da Lei de Migração determina que “serão considerados os períodos em que o imigrante tenha passado a residir no País por prazo indeterminado”.

Cabe questionar se o procedimento de contagem também poderia ser aplicado aos casos de naturalização dos originários de países de língua portuguesa. Entendemos que não, dado que o artigo 237 do Regulamento da Lei de Migração regula separadamente a naturalização dos indivíduos que advém de países de língua portuguesa. O artigo 233 e seus parágrafos deverão ser aplicar, por conseguinte, apenas aos casos de naturalização pela via ordinária.

Pode-se argumentar, ainda, que o fundamento para o veto estaria relacionado ao fato de que a Lei de Migração não mencionou que o naturalizando deveria apresentar idoneidade moral, conforme preconiza a Constituição Federal.

Contudo, entendemos que o pressuposto da “idoneidade moral” previsto no texto constitucional já está no inciso IV do artigo 65 da Lei de Migração, quando se propõe como requisito para a naturalização a ausência de condenação penal ou reabilitação, nos termos da lei. Certo é que o critério da “idoneidade moral” apresenta natureza subjetiva, em que a decisão de negativa deve-se basear apenas em fatos (BRASIL, 1998). Decisão do TRF 2ª região corrobora nosso entendimento, uma vez que determina que ninguém será considerado inidôneo moralmente por responder por processo criminal (BRASIL, 2005), assentando a primazia do princípio da presunção de inocência positivado no artigo 5º, LVII da Constituição Federal.

Em terceiro lugar, pode-se cogitar que o veto se consubstanciaria no fato de que o artigo 65 da Lei de Migração estaria impondo pressupostos além do previsto em texto constitucional. Isto porque, a Constituição Federal prevê expressamente que aos originários de países

de língua portuguesa, exige-se “apenas” um ano ininterrupto de residência e idoneidade moral. Já o artigo 65 prevê que o interessado deverá ter capacidade civil, segundo a lei brasileira; comunicar-se em língua portuguesa; e não possuir condenação penal ou estar reabilitado, nos termos da lei.

Ao analisar os incisos do artigo 65, chega-se à conclusão de que o único pressuposto adicional seria a capacidade civil. Isto porque, interpreta-se que os originários de países de língua portuguesa são capazes de se comunicar em língua portuguesa e a idoneidade moral estaria compreendida na ausência de condenação penal. Quanto à capacidade civil, apesar de não estar expresso na Carta Magna, concluímos que o mesmo configura um requisito implícito. Isto porque, se o naturalizando fosse incapaz ou relativamente capaz, ele dependeria da intermediação de um representante legal, como o ocorre na naturalização provisória, e esse requisito deveria estar expresso na Lei de Migração.

Em todo caso, recorre-se ainda, à aplicação da técnica de interpretação conforme a Constituição, positivada no parágrafo único do artigo 28 da Lei 9.868 de 10 de novembro de 1999. A interpretação conforme a Constituição seria perfeitamente cabível, afastando-se uma possível inconstitucionalidade que o Presidente da República possa ter encontrado no inciso I do artigo 66 da Lei de Migração. Ademais, não seria possível cogitar que o inciso teria sido vetado com base no interesse público, já que a própria Constituição já regulava tal hipótese de naturalização.

Com o veto, o texto constitucional resta sem regulamentação na lei. Independente da ausência de previsão legal, o Regulamento da Lei de Migração reproduziu integralmente o texto constitucional em seu artigo 237, incisos I e II. O direito administrativo nos alicerça na análise do Decreto n. 9.199/2017 quanto à complementação de uma possível omissão da Lei de Migração quanto aos originários de países da língua portuguesa. Para Binbenojm o regulamento “tem por escopo básico instrumentalizar a execução da lei”, desenvolvendo o texto legal (BINENBOJM, 2008). Os preceitos do direito administrativo esclarecem que a função regulamentar não se limita apenas a reproduzir o texto da lei, permitindo-se ao regulamento a complementação ou até ampliação do que está disposto no diploma legal, mas sempre observando as hipóteses de reserva de lei (BINENBOJM, 2008). No caso do artigo 237, este reproduziu integralmente a redação do artigo 12, II, ‘a’ da Constituição Federal no que tange os originários de países da língua portuguesa. Com isso, apesar da omissão na Lei de Migração, pode-se concluir que não houve exorbitância por parte do decreto neste ponto, uma vez que o

mesmo não produziu novas normas, mas apenas espelhou o texto da Constituição Federal.

Ante o exposto, da análise das razões para o veto do inciso I do artigo 66, verifica-se que nenhum dos dois argumentos utilizados apresenta coerência com o texto da Lei de Migração, com a Constituição Federal, nem com as técnicas de interpretação das normas constitucionais. O referido dispositivo se encontrava amparado pelo texto constitucional, tanto é que foi reproduzido integralmente pelo Regulamento da Lei de Migração, publicado posteriormente, e deveria ter sido mantido no texto legal, sem necessidade de veto presidencial.

Do Veto aos Naturais de Estado-Parte ou Estado-Associado ao MERCOSUL

O veto ao inciso IV do artigo 66 da Lei de Migração exclui a possibilidade de naturais dos Estados-Parte ou Estados-Associado ao MERCOSUL requererem a nacionalidade brasileira por meio do procedimento simplificado da naturalização ordinária. Assim, excluem-se os indivíduos que sejam naturais dos cinco Estados Partes que, além do Brasil, são a Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela (atualmente, com os direitos e obrigações suspensos) e Bolívia (em processo de adesão) e dos seis Estados Associados, que são o “Chile, o Peru, a Colômbia e o Equador, além de Guiana e Suriname, que adquiriram esse status em julho de 2013”(MERCOSUL, 2018).

Com o veto, os naturalizados destes países devem observar os critérios estabelecidos no artigo 65 da Lei de Migração e artigo 233 do respectivo regulamento, em especial, o prazo de residência em território nacional de, no mínimo, quatro anos.

No nosso entendimento, a decisão do Presidente da República em vetar o inciso IV do artigo 66 apresenta coerência com as razões do veto e poderia gerar incertezas com relação a possíveis impactos no processo eleitoral, caso o dispositivo fosse mantido. No entanto, não se coaduna com a relevância do fluxo de migrações transfronteiriças, especialmente, as mercosulinas.

Destaca-se que, no âmbito do MERCOSUL, foram implementados instrumentos que facilitam a circulação de pessoas entre os territórios dos Estados-Parte. A Resolução 75/96 reconhece a “validade dos documentos de identificação pessoal de cada Estado-Parte para o trânsito de pessoas nos países do MERCOSUL”. (MERCOSUL, 1996). O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, internalizado pelo Decreto n. 6.975 promulgado em 07 de outubro de 2009, buscou solucionar a situação migratória e aprofundou o processo de integração. Esta convenção

estabelece regras comuns para tramitação de autorização de residência aos nacionais dos Estado Parte e Estado Associados. Permite-se que esses nacionais possam obter a residência legal mediante a comprovação de nacionalidade e cumprimento dos pressupostos previstos no artigo 4º da referida convenção. Com a residência legal, os nacionais se tornam titulares dos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas dos nacionais, equivalentes aos direitos dos nacionais do Estado que concede a residência.

Já a Decisão n. 16/03 do Conselho do Mercado Comum, criou o “Visto Mercosul”, desejando “facilitar a circulação temporária de pessoas físicas prestadoras de serviços no MERCOSUL” (MERCOSUL, 2003). Com base nos referidos dispositivos normativos, buscou-se incentivar a facilitação do trânsito de pessoas entre os Estados Partes e Estados Associados do MERCOSUL. Contudo, em que pese a aquisição de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, os referidos instrumentos não permitem aos nacionais de Estados Partes e Estados Associados o gozo dos direitos políticos do país de recepção.

No caso de uma naturalização, este cenário seria diferente. O artigo 12, parágrafo 2º da Constituição Federal equiparou os brasileiros natos e naturalizados e proibiu qualquer distinção que seja prevista em lei, exceto os casos previstos no artigo 12, parágrafo 3º (DOLINGER; TIBURCIO, 2016).

Nessa esteira, o naturalizado passa a gozar de direitos políticos, o qual inclui o direito de voto, que o estrangeiro com autorização de residência não possui. Nesse sentido, o artigo 72 da Lei de Migração e artigo 231 do regulamento determinam que, o naturalizado maior de dezoito anos e menor de setenta anos deverá, deverá comparecer perante a Justiça Eleitoral para realizar o seu cadastramento no prazo de até um ano após a concessão da naturalização.

Ante o exposto, eventual aumento do fluxo migratório no âmbito do MERCOSUL e consequente solicitação de naturalização ao Estado brasileiro, como no caso dos venezuelanos (ESTADÃO, 2018), resultaria em um aumento expressivo no número de eleitores ou, ainda, no número de candidatos a cargos que não fossem exclusivos a brasileiros natos. Caso os venezuelanos tivessem acesso ao procedimento simplificado, poderiam participar das eleições, impactando o número de eleitores, em especial, no Estado e Municípios receptores desse movimento migratório.

Quanto à razão do veto, cumpre observar que a aplicação do princípio da reciprocidade não é obrigatória, contudo, não se pode negar que, com a inserção do inciso IV no artigo 66, haveria uma ampliação no exercício dos direitos políticos. Pode-se concluir que essa ampliação

poderia ter consequências imprevisíveis para a democracia brasileira, mas não necessariamente fragilizaria o processo eleitoral nacional.

Não significa dizer que, com a evolução dos institutos do MERCOSUL e futuros instrumentos que venham regular o fluxo migratório, a perspectiva de ampliação do rol dos beneficiários para um procedimento simplificado não possa se tornar real.

Considerações Finais

“A nacionalidade é geralmente definida como o vínculo jurídico-político que liga o indivíduo ao Estado” (DOLINGER; TIBURCIO, 2016). Com isso, deve-se tratar com cautela o procedimento da aquisição da nacionalidade, em especial, a secundária.

Este trabalho analisou, primeiramente, o instituto da naturalização ordinária e seu procedimento simplificado na nova Lei de Migração. Em segundo lugar, discutiu-se acerca do veto presidencial no âmbito do procedimento simplificado, em que se excluiu os originários dos países de língua portuguesa e os naturais dos Estados-Parte e Estados-Associados do MERCOSUL. Buscou-se fomentar um debate crítico quanto ao veto e suas razões, alicerçando-se nos institutos de direito constitucional, administrativo e internacional. Conclui-se pelo não cabimento do veto ao inciso I do artigo 66, uma vez que a Constituição Federal já previa a hipótese de concessão de naturalização nos moldes dispostos em seu texto. As próprias razões utilizadas para o veto não correspondem ao conteúdo do referido inciso vetado.

Por outro lado, analisamos os critérios utilizados para se vetar o inciso IV e as possíveis consequências para manutenção da respectiva norma no texto legal. Conclui-se que, no âmbito do cenário migratório atual, a manutenção do conteúdo deste inciso poderia provocar um impacto imprevisível no processo eleitoral brasileiro. É possível que essa perspectiva se modifique com o desenvolvimento dos institutos migratórios e suas normativas no âmbito do MERCOSUL. As políticas estatais podem vir a flexibilizar os critérios de concessão da naturalização para aqueles originários dos Estados Partes e Estados Associados do MERCOSUL, no intuito de fomentar a livre circulação de pessoas no territórios desses países. Diante da situação econômica e política vigente, entende-se cabível a manutenção do veto face a amplitude dos direitos outorgados no âmbito da concessão da naturalização.

Referências

- ARAUJO, N. **Direito internacional privado: teoria e prática brasileira**. 7.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2018.
- BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2008.
- BRASIL.
- _____. Decreto n. 9.199 de 20 de novembro de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 nov. 2017a.
- _____. Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2017b.
- _____. Mensagem n. 163 de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2017c.
- _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2516/2015**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>>. Acesso em: 09 mar. 2018.
- _____. Ministério da Justiça. **Entenda o anteprojeto de Lei de Migrações**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura/entenda_novo_estatutoestrangeiro2.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2018.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Decisão no Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 23.132-1/RS de 08 de outubro de 1998**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348527>>. Acesso em 17 de mar. 2018.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out1988.
- _____. Tribunal Regional Federal. **Apelação em Mandado de Segurança n. 2005.51.01.013548-7**. Brasília, DF, s.d. Disponível: <http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp?NumProc=00135485020054025101>. Acesso em: 17 mar. 2018.
- DOLINGER, J.; TIBURCIO, C. **Direito internacional privado: parte geral e processo internacional**. 12^a ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2016.
- ESTADÃO. **Migração venezuelana tem números semelhantes aos da crise no Mediterrâneo, alerta agência**. São Paulo, SP, 13 fev. 2018. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,migracao-venezuelana-tem-numeros-semelhantes-aos-da-crise-no-mediterraneo-alerta-agencia,70002187977>>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- MERCOSUL. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7823/2/innova.front/paises-del-mercosur>>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- _____. **Resolução n. 75/96**: documentos de cada Estado parte que habilitam o trânsito de Pessoas no Mercosul. 1996 Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/GMC_RES_1996-075_PT_DTOS%20HabilitamTr%C3%A2nsitoPessoas.PDF>. Acesso em 19 mar. 2018.
- _____. **Decisão do Conselho do Mercado Comum n. 16/03**: acordo para a criação do Visto Mercosul?. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/428260.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- OLIVEIRA, A. T. R. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017.
- REDIN, G. et al. Curso migração, refúgio e políticas públicas para servidores públicos em Santa Maria: da formação e capacitação em direitos humanos ao espaço de participação política e construção de iniciativas locais. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- VARELLA, M. D. et al. O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. **Revista de Direito Internacional**, v. 14, n. 2, p. 253-266, 2017.
- VEDOVATO, L. R.; ASSIS, A. E. S. Q. Os vetos à nova lei de migração brasileira: a interpretação como um passo necessário. . In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Parte V
MIGRAÇÕES FRONTEIRIÇAS
Temas emergentes



Painel na Tríplice Fronteira:
Brasil-Paraguai-Argentina
Foto:
Henrique Baeninger Pescarini. Observatório
das Migrações em São Paulo.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

**GRU - A MAIOR FRONTEIRA BRASILEIRA:
UMA ANÁLISE SOBRE O FLUXO MIGRATÓRIO E OS
PEDIDOS DE REFÚGIO NO
AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS EM
COMPARAÇÃO AOS ÍNDICES NACIONAIS**

Victor Antonio Del Vecchio
Vitor Bastos Freitas de Almeida

O Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – Governador André Franco Montoro, também designado pela sigla GRU, ou simplesmente Aeroporto de Guarulhos, coleciona alguns títulos devido ao seu tamanho em área, terminais aéreos, infraestrutura e fluxo de passageiros, sendo não só o maior aeroporto brasileiro, mas também o maior da América do Sul e do próprio hemisfério, superando Sidney, na Austrália²¹⁹.

No ano de 2017, GRU registou um fluxo superior a 37,7 milhões de passageiros, dentre os quais 13,9 milhões são provenientes de vôos internacionais²²⁰, o que o permite assim, ser caracterizado como “a maior fronteira internacional do Brasil” em termos de circulação de pessoas, fato no mínimo curioso frente às dimensões de nossas fronteiras terrestres, que se estendem por 16,145 km²²¹ ao longo de 10 países²²². É pela via aérea de um estado federativo não limítrofe com outros países que se registra a maior entrada de imigrantes no país, como mostraremos adiante.

Segundo dados do Sistema de Tráfego Internacional da Divisão de Controle de Imigração da Polícia Federal, em 2017 GRU registrou 13.132.367 atendimentos em seu Ponto de Imigração^{223 224}, o que

²¹⁹ Disponível em: <<http://aneaa.aero/aeroporto-de-guarulhos-e-o-maior-do-hemisferio-sul/>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

²²⁰ Disponível em: <<https://www.gru.com.br/pt/RelatorioOperacional/2017-12.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

²²¹ Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>>. Acesso em: 04 maio 2018.

²²² Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2018.

²²³ STI-Geral-2017. Serviço Público Federal; MJ – Polícia Federal; Divisão de Controle de Imigração; Sistema de Tráfego Internacional; Data de emissão: 26/04/2018. Emitido por Rodrigo

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

corresponde a um total de 49,93% dos atendimentos realizados em todo o país. Em segundo lugar, está o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (RJ), com 4.515.902 atendimentos, representando 17,17% do montante nacional. Já bem atrás, em terceiro colocado, aparece o Ponto de Imigração Terrestre na Ponte Tancredo Neves, a chamada Ponte Internacional da Fraternidade, que conecta a cidade de Foz do Iguaçu, no Brasil, com a cidade de Puerto Iguazú, na Argentina. Nesse ponto foram contabilizados 1.033.412 atendimentos, somando 3,93% do total. O Ponto de Imigração Terrestre na Ponte da Amizade, que liga Foz do Iguaçu a Ciudad del Este, no Paraguai, aparece em 10º lugar, com 375.466 atendimentos, representando 1,43%²²⁵. Essas três cidades formam a chamada tríplice fronteira, local notório pela intensa circulação transfronteiriça de pessoas, mas que em seu total representa apenas 5,36% dos índices nacionais, valor bastante abaixo dos terminais aeroportuários que lideram a lista (Tabela 1).

Interessante aqui destacarmos que, se consideradas as entradas somente pelos Aeroportos Internacionais de Guarulhos e Viracopos, em Campinas, temos a monta de 13.732.593 atendimentos, que representam mais da metade (52,21%) de todos os atendimentos realizados no país.

Vale ressaltar que na lista do Sistema de Tráfego Internacional a imigração de venezuelanos que ocorre na fronteira com Roraima não aparece entre os 10 maiores fluxos, figurando na soma “outs”²²⁶, que representa a monta de 3.869.621 de atendimentos, equivalente a 14,71% do total. Isso se deve ao fato de que, embora exista em Pacaraima (cidade fronteiriça com o maior fluxo de chegada de venezuelanos) uma delegacia da Polícia Federal²²⁷ que registra o tráfego imigratório, a fronteira roraimense é muito extensa e, portanto, permeável (JESUS, 2018).

Assim, muitas das pessoas que por lá ingressam no país só têm seu primeiro contato com autoridades que as registrem já no interior do Brasil. De outra parte, há ainda aqueles que geralmente vindo ao Brasil

Weber de Jesus. Local de Acesso: 544-Aeroporto Internacional Gov. André Franco Montoro, Página 1.

²²⁴ A aparente divergência de dados entre a estatística da concessionária GRU Airport para viajantes internacionais e a divulgada pela Polícia Federal decorre da metodologia utilizada. Enquanto a Polícia Federal registra tão somente os viajantes internacionais que foram fiscalizados pelo controle migratório na entrada ou saída do país, a GRU computa todos os viajantes, incluindo aqueles em trânsito e que permanecem por poucas horas nas áreas restritas do Aeroporto (JESUS, 2018).

²²⁵ Jesus (2018).

²²⁶ Não há discriminação mais detalhada acerca da quantidade por nacionalidade nesta categoria, devido à limitação de filtro no Sistema da Polícia Federal (JESUS, 2018).

²²⁷ Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/unidades/superintendencias-e-delegacias/roraima>>. Acesso em: 04 maio 2018.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

para aquisição de suprimentos, concluem o movimento de entrada e retorno para a Venezuela sem nem mesmo serem registrados (JESUS, 2018). Essa mesma situação de movimento sem registro é bastante recorrente com residentes fronteiriços²²⁸, em cidades que por vezes formam uma única malha urbana ocupando mais de uma nação, e na qual ocorre intensa circulação de pessoas, mercadorias e serviços entre os dois lados, sem que haja necessariamente um controle por partes das autoridades, ou ainda, sem que haja duração considerável na estada das pessoas no lado estrangeiro da fronteira (tanto brasileiros quanto nacionais de outros países).

Tabela 1 - Relação de Atendimentos realizados pela Polícia Federal no período 01/01/2017 a 31/12/2017 nos Pontos de Migração do Brasil.

Ponto de Migração	Quantidade de atendimentos	Porcentagem
Aeroporto Internacional Gov. André Franco Montoro	13.132.367	49,93
Aeroporto Internacional Antônio Carlos	4.515.902	17,17
Ponto de Migração Terrestre na Ponte Tancredo Neves	1.033.413	3,93
Ponte de Migração Terrestre em Uruguaiana	940.723	3,58
Aeroporto Internacional de Viracopos	600.226	2,28
Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek	499.820	1,90
Aeroporto Internacional Tancredo Neves	473.183	1,80
Aeroporto Internacional Salgado Filho	454.021	1,73
Aeroporto Internacional Guararapes	407.929	1,55
Ponto de Migração Terrestre na Ponte da Amizade	375.466	1,43
Outros	3.869.621	14,71
Total	26.302.671	100,00

Fonte: Elaboração desta tabela com base em dados do Sistema de Tráfego Internacional, STI.¹

análise discriminada por nacionalidade da Relação de Atendimentos da Divisão do Controle de Imigração, computada por todos os Pontos de Imigração no território nacional, nos traz dados interessantes e que contrariam o senso comum no que tange à origem e perfil de mobilidade humana que ocorre no país. Os brasileiros despontam em

²²⁸ Definição disciplinada pelo Artigo 1º, § 1º, inciso VI da Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 “residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho”.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

primeiro lugar na lista, com 14.129.704 representando 53,72% dos registros, o que se explica pelo fato de haver um controle de imigração com todo viajante, tanto na entrada, quanto na saída do país, seja essa temporária ou não²²⁹. Em segundo lugar, temos os argentinos com 4.569.992 atendimentos, que perfazem 17,38% do total nacional. Na sequência, quase empatados, temos estadunidenses (2,64%), uruguaios (2,45%) e chilenos (2,44%)²³⁰, conforme podemos observar no gráfico abaixo.

Pode parecer estranho que não figurem na lista países como Bolívia, Haiti e China, que no senso comum se destacam como comunidades expressivas de residentes no Brasil. Isso se deve a uma soma de fatores importante de ser analisada, e que ajuda a entender a tese de que o Aeroporto de Guarulhos é a maior fronteira brasileira.

Devemos, destarte, considerar que imigração que lá ocorre, em termos de nacionalidade, não é necessariamente proporcional à quantidade de pessoas que com maior frequência permanecem no Brasil de maneira prolongada. Assim, temos um perfil de imigração muito expressivo que se dá em função de trabalhos temporários e turismo, oriundo sobretudo de países do Cone Sul, como Uruguai, Chile e Argentina, de países europeus e dos Estados Unidos. Enquanto isso, algumas nacionalidades da América do Sul, América Central, África e Ásia, tendem em maior proporção a se fixar no Brasil enquanto residentes (JESUS, 2018).

É interessante mencionar que as próprias companhias aéreas são responsáveis pela fiscalização da admissibilidade e verificação documental dos viajantes transportados, estando sujeitas a autuações em caso de transporte com documentação irregular. O que ocorre com certa frequência, no entanto, é o transporte de passageiros com visto falso (JESUS, 2018).

Quando na Relação de Atendimentos traçamos o recorte daqueles realizados apenas na fronteira do Aeroporto de Guarulhos a ordem de países é parecida com a nacional, porém, os números aparecem em proporções diferentes. Dessa forma, o total de brasileiros é ainda mais expressivo, representando 68,69% dos atendimentos, com um total de 9.020.588 em números absolutos. Em seguida vêm os argentinos, com

²²⁹ Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores, há em torno de 3 milhões de brasileiros vivendo fora do país. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2018.

²³⁰ STI-Geral-Nacionalidades-2017. Serviço Público Federal; MJ – Polícia Federal; Divisão de Controle de Imigração; Sistema de Tráfego Internacional; Data de emissão: 26/04/2018. Emitido por Rodrigo Weber De Jesus. Local de Acesso: 544-Aeroporto Internacional Gov. André Franco Montoro, Página 1.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

6,33% (831.605), índice bem inferior aos 17,38% que essa nacionalidade representa no que se refere ao ingresso quando somados todos os Pontos de Migração²³¹. Esta diminuição se explica, em boa parte, pelo fato de que essa imigração se dá com intensidade também nos pontos de fronteira terrestre entre os dois países, além da existência de voos para diversas cidades brasileiras, especialmente na região sul, pulverizando o fluxo pelo território nacional (JESUS, 2018).

Tabela 2 - Relação de Atendimentos realizados pela Polícia Federal no período 01/01/2017 a 31/12/2017 nos Pontos de Migração no Brasil por nacionalidade.

País de Nacionalidade	Quant. de Atendimentos	Porcentagem
Brasil	14.129.704	53,72
Argentina	4.569.992	17,38
Estados Unidos	695.231	2,64
Uruguai	645.597	2,45
Chile	64.3057	2,44
Paraguai	495.554	1,88
França	428.537	1,63
Portugal	361.781	1,38
Alemanha	346.166	1,32
Itália	336.139	1,28
Outros	3.649.994	13,88
TOTAL	26.301.752	100,00

Fonte: Elaboração desta tabela com base em dados do Sistema de Tráfego Internacional, STI.

Por outro lado, os Estados Unidos, que ocupam o terceiro lugar, aumentam proporcionalmente, dado a chegada majoritariamente aérea que representa 3,07% com 403.438 atendimentos. Pela mesma razão, na sequência aparecem Chile, com 2,56% (335.600), Alemanha com 1,21% (158.546), Itália com 1,17% (153.933) e França, com 1,16% (152.909), para então podermos observar novamente um país fronteiriço, sendo este o Uruguai com 1,10% (143.920)²³²:

²³¹ STI-GRU-2017. Serviço Público Federal; MJ – Polícia Federal; Divisão de Controle de Imigração; Sistema de Tráfego Internacional; Data de emissão: 26/04/2018. Emitido por Rodrigo Weber De Jesus. Local de Acesso: 544-Aeroporto Internacional Gov. André Franco Montoro, Página 1.

²³² *idem*.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Dos 4.111.338 atendimentos a não-brasileiros realizados em 2017 no Ponto de Migração de GRU²³³, um total de 1378 (0,033%) teve o status de movimento decretado como “impedido”, isto é, pessoas que têm sua entrada no país inadmitida, sendo os casos mais frequentes aqueles que decorre da ausência de visto ou passaporte vencido (JESUS, 2018). Esta lista é liderada pelos Estados Unidos, com 15,89% (219), seguida pela China 5,3% (73), Índia com 4,57% (63), Canadá 4,43% (61) e em sétimo lugar, figurando o Brasil, com 44 casos que representam 3,19%²³⁴.

O “status de movimento impedido” no caso de brasileiros se dá, na maioria dos casos, por haver decisão judicial que impeça a saída do país, ou por se tratar de menor sem o devido acompanhamento ou autorização dos genitores. É importante, no entanto, ressaltar que o dado de “brasileiros inadmitidos” parou de ser contabilizado pela Polícia Federal em maio de 2017, uma vez que essa entendeu que a natureza do impedimento de saída é muito diversa do impedimento de entrada, não devendo, portanto, figurarem as duas formas na mesma lista (JESUS, 2018).

Quando alguém é impedido de entrar no país por via aeroportuária, a transportadora, normalmente a companhia aérea, é a responsável pela repatriação da pessoa²³⁵ (que se dá pelo embarque em vôo de regresso ao país de origem), ou pela sua manutenção em solo brasileiro até que esta ocorra, o que envolve custos de alimentação, acomodação e eventuais despesas de saúde do viajante. A “Sala de Inadmitidos”, local onde esses aguardam a repatriação, fica hoje no Terminal 3 do Aeroporto de Guarulhos. Ainda, há o cuidado da Polícia Federal em não deixar no mesmo ambiente homens junto à mulheres e crianças, de modo que existe a orientação de que essas impedidas(os) devem ser hospedadas (os) em hotel²³⁶, custeado pela transportadora, até que esta as(os) retorne para o local a partir do qual se dirigiram ao Brasil (JESUS, 2018).

²³³ STI-Geral-2017. Serviço Público Federal; MJ – Polícia Federal; Divisão de Controle de Imigração; Sistema de Tráfego Internacional; Data de emissão: 26/04/2018. Emitido por Rodrigo Weber De Jesus. Local de Acesso: 544-Aeroporto Internacional Gov. André Franco Montoro, Página 1.

²³⁴ STI-GRU-Inad-2017. Serviço Público Federal; MJ – Polícia Federal; Divisão de Controle de Imigração; Sistema de Tráfego Internacional; Data de emissão: 26/04/2018. Emitido por Rodrigo Weber De Jesus. Local de Acesso: 544-Aeroporto Internacional Gov. André Franco Montoro, Página 1.

²³⁵ Artigo 49, inciso I da Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 e Artigo 172 do Decreto 9.199 de 20 nov. 2017.

²³⁶ Existem hotéis dentro da chamada “área” restrita do Aeroporto de Guarulhos, nos quais pessoas inadmitidas podem ficar hospedadas sem adentrar a área pública (que dá acesso à saída do aeroporto).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Tabela 3 - Relação de Atendimentos realizados pela Polícia Federal no período 01/01/2017 a 31/12/2017 em GRU por nacionalidade.

País de nacionalidade	Quantidade de atendimentos	Porcentagem
Brasil	9.020.588	68,69
Argentina	831.605	6,33
Estados Unidos	403.438	3,07
Chile	335.600	2,56
Alemanha	158.546	1,21
Itália	153.933	1,17
França	152.909	1,16
Uruguai	143.920	1,1
Colômbia	138.026	1,05
Portugal	137.203	1,04
Outros	1.656.158	12,61
Total	13.131.926	100

Fonte: Elaboração desta tabela com base em dados do Sistema de Tráfego Internacional, STI

É importante, entretanto, lembrar que, sob a égide do princípio de *non-refoulement*, norma imperativa de direito internacional (CASELLA, 2017, p. 509) geral prevista no Estatuto dos Refugiados de 1951, assimilado à ordem jurídica brasileira pela Lei 9.747/97, um indivíduo reconhecido ou solicitante de refúgio não pode ser devolvido para território onde possa estar em perseguição, nos termos do artigo 1º, inciso I da lei supracitada²³⁷ que disciplina *in verbis*.

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país.

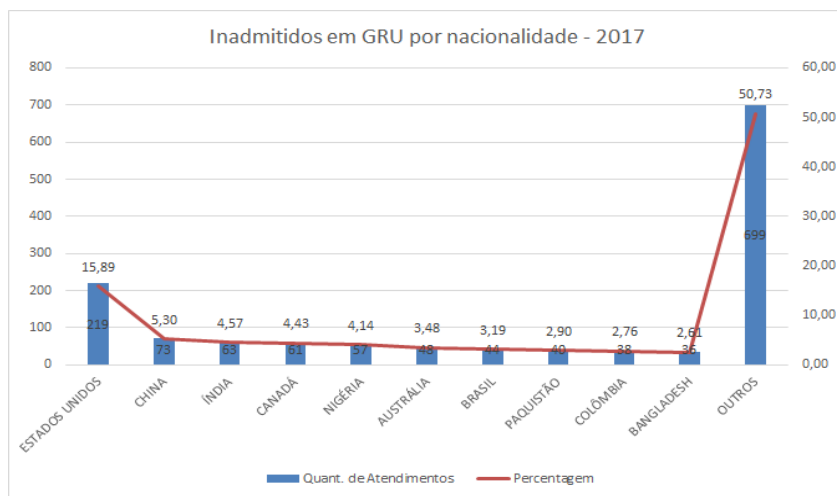
No que toca às solicitações de refúgio realizadas no Ponto de Imigração de GRU, em 2017 foram realizados um total de 539 solicitações, sendo as nacionalidades distribuídas conforme gráfico 2. Em

²³⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em 04 maio 2018.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

2018, houve um aumento proporcional na quantidade de pedidos, que até o mês de abril somaram 352, distribuídos por nacionalidades.

Gráfico 1 - Relação quantitativa e percentual de imigrantes inadmitidos pela Polícia Federal no período 01/01/2017 a 31/12/2017 em GRU por nacionalidade.



Fonte: Elaboração deste gráfico com base em dados do Sistema de Tráfego Internacional, STI¹.

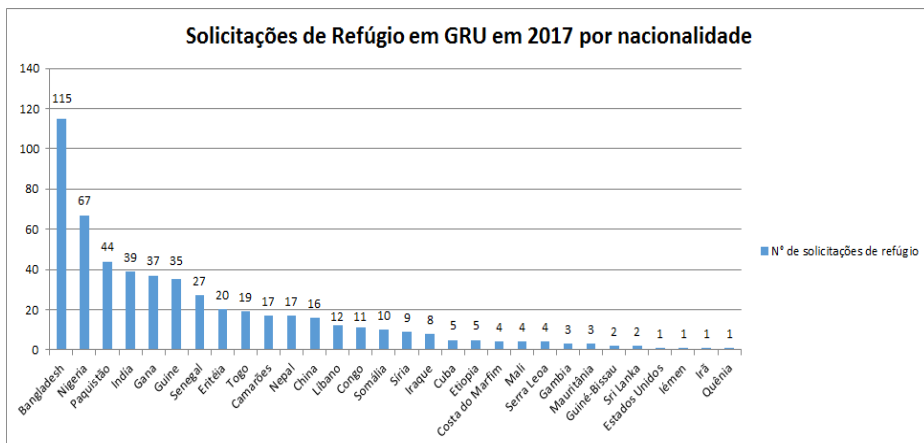
Uma mudança curiosa de observarmos, é que a Índia despontou como líder na quantidade de pedidos em 2018, com números muito acima das demais nacionalidades, ao contrário do ocorrido em 2017. Isso se deve, em maior parte, ao fato de indianos se utilizarem do Brasil como país de passagem, para então irem para o Equador ou Peru, de onde seguirão para o destino final, os Estados Unidos. Por vezes são impedidos de entrar no penúltimo destino, retornando para GRU e então solicitando refúgio. Esta movimentação não é recente, porém o fato de terem começado a solicitar refúgio é (JESUS, 2018).

A publicação oficial mais atualizada com dados sobre refúgio do Brasil é a terceira edição do relatório “Refúgio em Números”²³⁸ divulgada pelo Secretário Nacional de Justiça, Luiz Pontel de Souza, em entrevista coletiva no dia 11/4/2018, trazendo uma compilação de dados coletados pelo CONARE - Comitê Nacional para Refugiados e Polícia Federal que ajudam a compreender o panorama do refúgio no Brasil até o fim de 2017.

²³⁸ Brasil (s.d.).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Gráfico 2 - Relação de solicitações de refúgio em GRU no período 01/01/2017 a 31/12/2017 por nacionalidade.



Fonte: Elaboração desta tabela com base em dados da Divisão de Controle de Imigração de GRU.¹

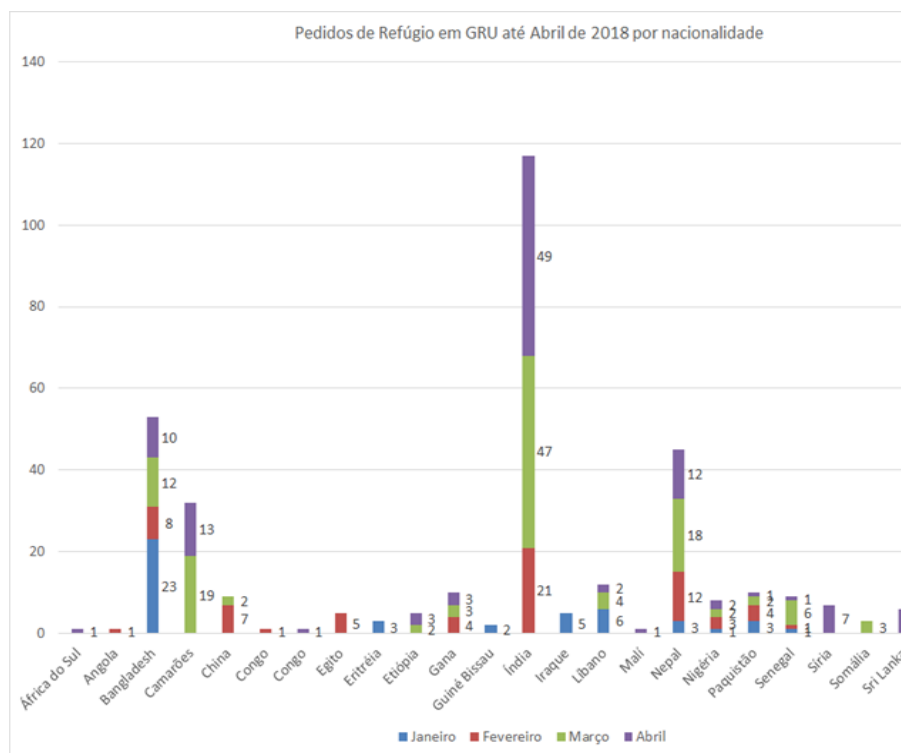
As 539 solicitações de refúgio realizadas em GRU correspondem a aproximadamente 1,6% dos 33.866 pedidos realizados em todo país. O estado de Roraima foi a unidade federativa onde o instituto de proteção mais foi solicitado, havendo 15.955 registros, que representam 47% do total nacional. São Paulo aparece em segundo lugar, com 9.591 pedidos, que perfazem 28%, diferença expressiva para o terceiro colocado, o estado do Amazonas com 2.864 pedidos representando 8%.

Se considerarmos o número de solicitações de refúgio no desembarque em GRU em comparação ao número do estado de São Paulo, há um salto proporcional de 1,6% no território nacional, para 5,6% no território estadual.

Importante apontar, no entanto, quais nacionalidades se destacam com proporção majoritária de solicitações de refúgio diretamente no desembarque em GRU, no comparativo ao total de pedidos no Brasil em 2017. Ao analisarmos estes dados, podemos notar que não há correspondência imediata entre as nacionalidades que mais solicitaram e foram reconhecidas refugiadas e as principais nacionalidades que solicitaram refúgio no desembarque em GRU.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

Gráfico 3 - Relação de solicitações de refúgio em GRU no período 01/01/2018 a 30/04/2018 por N



Fonte: Elaboração desta tabela com base em dados da Divisão de Controle de Imigração de GRU

Entretanto, percebemos que há correspondência entre as origens que figuram entre as dez primeiras posições da lista de inadmitidos em GRU e as que despontam como as principais solicitantes de refúgio no aeroporto, conforme trataremos adiante. Será objeto de nossa análise os nacionais da Nigéria e de Bangladesh, respectivamente, quinta e décima colocadas na lista de inadmitidos em 2017 em GRU.

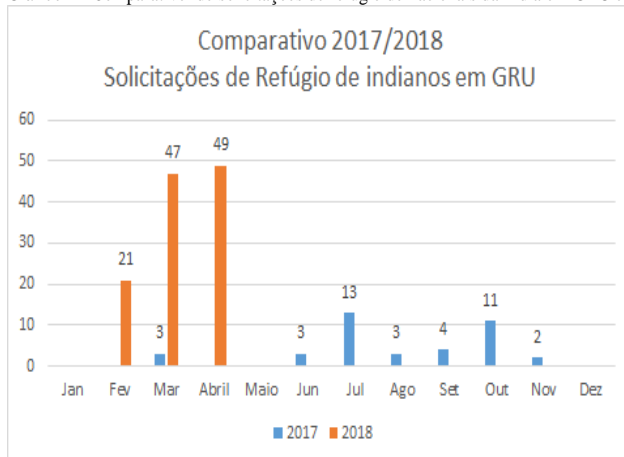
Uma hipótese que explica esta correlação, está na regularização provisória que a Solicitação de Refúgio confere, autorizando assim a entrada do migrante no Brasil e, conseqüentemente, sua liberação da Sala de Inadmitidos.

É importante, porém, ressaltar que a teoria do uso da solicitação de refúgio como forma de regularização provisória para admissão encontra barreiras em ser comprovada, tendo em vista que o Sistema de Tráfego Internacional é voltado ao controle migratório (JESUS, 2018). Isto dificulta o cruzamento de dados que disponham sobre a motivação ou

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

correspondência entre as pessoas inadmitidas e aquelas que solicitaram refúgio.

Gráfico 4 - Comparativo de solicitações de refúgio de nacionais da Índia em GRU em 2017 e nos primeiros meses 2018.



Fonte: Elaboração desta tabela com base dados da Divisão de Controle de Imigração de GRU (Apêndices 2 e 3)

Ainda, a inviabilidade de saber o resultado da apreciação dos pedidos de refúgio realizados no Aeroporto de Guarulhos e também a limitação dos dados contidos no último relatório expedido pela SNJ - Secretaria Nacional de Justiça, contribuem para este paradigma. Apesar do legítimo e necessário sigilo que reveste as solicitações de refúgio²³⁹ ao CONARE, é possível justificar esta suposição a partir dos dados oficiais disponibilizados pela Polícia Federal e SNJ.

Do total de pedidos em 2017, temos que 53% (17.865) foram realizados por nacionais da Venezuela, empatados em seguida, temos 7% de Cuba (2.373) e Haiti (2.362). Acrescidos dos pedidos de refúgio realizados por nacionais de Angola (2.036), China (1.462) e Senegal (1.221), temos que estas seis nacionalidades representam 81% dos pedidos de refúgio no Brasil em 2017.

Entretanto, nenhuma delas figuram entre as principais nacionalidades que realizaram pedidos de refúgio no desembarque em GRU em 2017. Foram feitos 5 pedidos de refúgio por cubanos (0,21% do total), 16 por chineses (1,09% do total) e 27 por senegaleses (2,21% do

²³⁹ Conforme o Artigo 20º e 23º da Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, in verbis: “Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações”. “Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade”.

total), sendo que não há registro de pedidos de venezuelanos, angolanos e haitianos.

Por outro lado, percebemos quantia expressiva de solicitações de refúgio por imigrantes de Bangladesh em GRU, nona nacionalidade com mais solicitações em 2017 no Brasil, e que registra aproximadamente 22% (115) dos pedidos considerando o total de 523 no país. Podemos identificar o mesmo padrão para os nacionais da Nigéria, oitavo lugar em solicitações em 2017, registrando aproximadamente 13% (67) dos pedidos no Aeroporto de Guarulhos, ao considerar o montante de 549 no território nacional, conforme figura acima.

Estas foram as principais nacionalidades a pedir refúgio ao desembarcar no Aeroporto de Guarulhos, embora não figurem como as principais nacionalidades a terem o refúgio reconhecido pelo CONARE segundo o relatório da SNJ, tanto em 2017 quanto nos últimos 10 anos (2007-2017).

De acordo com os dados divulgados, embora sejam os principais solicitantes de refúgio no ano, até o fim de 2017 apenas 18 venezuelanos haviam sido reconhecidos refugiados no Brasil, sendo 4 deles em 2015 e 14 em 2016. Dos 10.145 refugiados reconhecidos no Brasil até 2017, quase 50% são de apenas duas nacionalidades: 35% são nacionais da Síria (2.771) e 13% são nacionais da República Democrática do Congo (953).

Não há presença discriminada de nacionais da Nigéria e Bangladesh entre as 11 principais nacionalidades reconhecidas refugiadas entre 2007 e 2017, ou entre as 10 principais nacionalidades reconhecidas refugiadas em 2017. Tendo em conta a limitação de análise imposta pela falta de discriminação de todas as nacionalidades reconhecidas refugiadas no Relatório, que se limita a apresentar a categoria “outros” para 48 refugiados reconhecidos em 2017, e para 2.125 reconhecidos entre 2007 e 2017, podemos apontar que em 2017 nigerianos e bengaleses não fazem parte de 92% dos refugiados reconhecidos, e no decênio 2007-2017 estão fora de 70% dos reconhecimentos feitos pelo CONARE.

Assim, há indícios que os pedidos de refúgio realizados por nacionais destes países podem servir como forma de autorização para entrada no Brasil, constatada a inadmissão pela Polícia Federal, embora não seja possível, com os dados que dispomos, assegurar esta hipótese.

Evidentemente que esta situação não exclui a possibilidade de que haja fundado temor de perseguição nos países de origem com base nas hipóteses previstas no Art. 1º da Lei 9.474/97²⁴⁰, conclusão esta que só

²⁴⁰ *In verbis*: “Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

será possível após a análise fundamentada²⁴¹ de credibilidade do pedido pelo Oficial de Elegibilidade do CONARE, e posterior decisão plenária do Conselho. Imprescindível destacar que estes são países onde denúncias de violações de direitos humanos contribuiriam para o potencial reconhecimento do *status* de refugiado em casos individuais, conforme bases de dados do Alto Comissariado da Onu para os Refugiados - ACNUR^{242 243}.

Importante notar, por fim, que qualquer limitação ao direito de pedir refúgio fere as previsões da Lei 9.474²⁴⁴, que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Deste modo, a análise desenvolvida no presente artigo não pretende deslegitimar ou colocar em questionamento qualquer solicitação desta natureza, objetivando única e exclusivamente subsidiar pesquisadores e interessados na temática acerca da situação complexa e heterogênea que permeia o status de solicitante de refúgio, tendo por base a fronteira de GRU como principal referencial de observação, ponto de vista este até hoje pouco explorado e fonte de valiosas reflexões.

Referências

- ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **International protection considerations with regard to people fleeing northeastern Nigeria (the states of Borno, Yobe and Adamawa) and surrounding região:** Update II. Genebra, 2016. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/57ebb35c4.html>>. Acesso em: 07 maio 2018.
- _____. **Note on the nationality status of the urdu-speaking community in bangladesh.** Genebra, 2009. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4b2b90c32.html>>. Acesso em: 07 maio 2018.
- ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO, Geraldo Eulálio do Nascimento; e CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 23ª edição, 2017.
- AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS. **Página Institucional.** Disponível em: <<https://www.gru.com.br/pt/RelatorioOperacional/2017-12.pdf>>. Acesso em: 30 abril. 2018.

II – Não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – Devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

²⁴¹ Conforme estipula o Art.26 da Lei 9.474, *in verbis*: “Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada”.

²⁴² ACNUR (2016).

²⁴³ ACNUR (2009).

²⁴⁴ Nos termos do Art.9º da Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, o recebimento da solicitação de refúgio independe de qualquer análise de mérito acerca da condição de refugiado. O Art. 12º, inciso I, estabelece que é o CONARE, o órgão competente analisar o pedido, não a autoridade a quem o mesmo for apresentado.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS ADMINISTRADORAS DE AEROPORTOS. **Página Institucional**. Disponível em: <<http://aneaa.aero/aeroporto-de-guarulhos-e-o-maior-do-hemisferio-sul>>. Acesso em: 29 abril 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio em números**. 3.ed. Brasília, DF, s.d. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuum-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

_____. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial**, Seção 1 - 25/5/2017, Página 1. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf>> Acesso em: 02 maio 2018.

_____. Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial**, Seção 1 - 21/11/2017, Página 1. Brasília, DF, 2017.

_____. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial**, Seção 1 - 23/7/1997, Página 15822. Brasília, DF, 1997.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Página Institucional**. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2018.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **Página Institucional**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>>. Acesso em: 04 maio 2018.

JESUS, R. W. **Entrevista concedida a Victor Antonio Del Vecchio**. Via e-mail em 02 de maio de 2018. [A entrevista encontra-se no Apêndice "1" deste artigo].

POLÍCIA FEDERAL. **Página Institucional**. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/unidades/superintendencias-e-delegacias/roraima>>. Acesso em: 04 maio 2018.

EMERGÊNCIA E DESAFIOS DA FRONTEIRA

Pe. Alfredo J. Gonçalves, cs

Nos últimos anos, as políticas anti-migratórias dificultam cada vez mais a migração devidamente legalizada. A consequência direta é o aumento da pressão dos migrantes sobre os limites geográficos que separam os países. O conceito de “fronteira” emerge com força crescente no campo da mobilidade humana. Disso resulta uma observação em chave dupla: as migrações adquirem maior dramaticidade e, ao mesmo tempo, maior visibilidade no cenário mundial da globalização.

Economia globalizada e migrações

A mobilidade humana ganhou proporções planetárias. Sem contar os deslocamentos no interior das próprias nações, a ONU estima hoje em cerca de 220 milhões o número de pessoas que residem fora do país em que nasceram, sendo que ao redor de 25 milhões são refugiados. As migrações de massa tornam-se um fenômeno sempre mais intenso, complexo e diversificado. Novas nações, novos povos e novas culturas passam a fazer parte do xadrez mundial da migração. A “aldeia global” converte-se em realidade. No cotidiano e através da mídia, praticamente todos os dias nos defrontamos com os “mil rostos do outro”. Difícil encontrar um país que não esteja envolvido nesse vaivém globalizado, seja como lugar de origem, de trânsito ou de destino – quando não as três coisas ao mesmo o tempo.

À medida que a crise econômica persiste e/ou se agrava, no entanto, os países centrais começam a restringir ainda mais a entrada de estrangeiros. Elaboram-se leis de imigração cada vez mais rígidas e seletivas, com o objetivo de peneirar os trabalhadores qualificados e descartar os demais. A migração regular, com os documentos em dia, torna-se cada vez mais difícil, praticamente um privilégio de poucos. Para os que fogem literalmente da pobreza, da violência e da guerra, não passa de um sonho que, em grande parte dos casos, acaba convertendo-se em pesadelo.

Prova disso é que, atualmente, os deslocamentos humanos sul-sul superam em número os deslocamentos sul-norte. Crescem, por exemplo, os movimentos de país para país no interior da África, no interior da América Latina e Caribe, no interior da Ásia. Trata-se de uma migração intra-regional ou intra-continental. Não anula as tentativas de cruzar os oceanos e alcançar os demais continentes, mas com redobrada

dificuldade. Isto para não falar das migrações temporárias ou sazonais, nem da urbanização acelerada nos países periféricos. Cresce, também, a presença de mulheres e menores não acompanhados, sujeitos de modo particular ao tráfico internacional para fins de exploração sexual e trabalhista. E cresce, ainda, o número do que hoje poderíamos chamar de migrantes “climáticos”. Fogem de desastres, calamidades ou catástrofes desencadeadas pelas mudanças cada vez mais acentuadas do meio ambiente.

Outro fator que tende a dificultar o direito de ir-e-vir em direção às nações centrais é o avanço dos governos de direita em vários países que, de um ponto de vista histórico, se mantinham mais ou menos abertos. Nas eleições mais recentes dos Estados Unidos, Áustria, Alemanha, Polônia, Inglaterra, França, Itália – constata-se o avanço de partidos e políticos anti-imigração. Aliás, no processo eleitoral desses países, o fenômeno da mobilidade humana figurou como ponto obrigatório dos debates, às vezes o fiel da balança, politizando com isso os deslocamentos humanos de massa. O mais grave é que a politização das migrações, em grande parte dos casos, é sinônimo da criminalização dos migrantes, especialmente após os atentados de 11 de setembro. O caso mais emblemático é a eleição de Donald Trump nos USA. Com isso, ressurgem com nova força as políticas de deportação dos imigrantes irregulares, como também de restrição à entrada de novos imigrantes. Mas ressurgem igualmente os movimentos neofacistas e neonazistas, com atitudes de aberta discriminação, hostilidade e xenofobia. Nas palavras do Papa Francisco, “em lugar de pontes, erguem-se muros”. Ou ainda, a “cultura da acolhida, do diálogo, do encontro e da solidariedade cede o lugar à globalização da indiferença”.

Emergência do conceito de fronteira

Muita coisa tem sido escrita recentemente sobre o conceito de fronteira. A restrição crescente à migração legal faz aumentar a pressão dos migrantes sobre os limites entre os países – vale dizer sobre os “complexos fronteiriços”. Estes se convertem numa espécie de espelho invertido das políticas migratórias. O sociólogo paraguaio Tomaz Palau, na década de 1980, dizia que “o movimento e o dinamismo intenso nas fronteiras constitui um dos retratos mais vivos do processo de globalização”. Disso resulta que o fenômeno migratório se torna mais visível, alvo de olhares contrastantes.

Faz-se notória a emergência da fronteira como “pátria de errantes”, com seus inúmeros desafios. Bastam alguns exemplos: limite entre México e Estados Unidos, entre México e Guatemala, entre África do Norte e sul da Europa, entre Turquia e Grécia, entre Peru, Chile e

Bolívia, entre Colômbia e Venezuela, entre Venezuela e Brasil, entre Filipinas e Malásia!... Os exemplos multiplicam-se pelos quatro cantos do planeta. As fronteiras se convertem em verdadeiras “painéis de pressão” prestes a explodir, como ao norte da Líbia, nos confins da Turquia, no norte do México e em muitos pontos da Ásia. Sonhos e pesadelos travam aí uma batalha sem trégua e quase sempre sem horizonte. Em vista de uma melhor compreensão e de uma ação sociopastoral mais eficaz, vale a pena desdobrar o conceito de fronteira em três dimensões ao mesmo tempo distintas e complementares: fronteira física, geográfica ou territorial; fronteira político-social; fronteira cultural-religiosa.

Na primeira dimensão, geográfico-territorial, o migrante tropeça com a polícia ou o exército, as exigências da aduana, portos e aeroportos, dificuldades de documentação. Encontra muros visíveis ou invisíveis. Muitas vezes a família se divide e muitos podem perder a vida nas areias do deserto, nas ondas do mar ou nas armadilhas de florestas e montanhas. Na segunda dimensão, político-social, o migrante tropeça com as leis migratórias do país de destino, o que depende de decisões políticas. Neste caso, a fronteira desloca-se para a capital do país, para o Congresso Nacional e para os gabinetes do governo. Na terceira dimensão, cultural-religiosa, o migrante tropeça com mentalidades, expressões e costumes diversos. “Aqui, até a Igreja e os santos são diferentes”, dizem com frequência. As diferenças podem converter-se em muros: surgem hostilidades recíprocas, preconceitos e até perseguição. Não raro os distintos povos, nações ou grupos podem criar “guetos” isolados, fechados sobre si mesmo. Aqui a fronteira se ergue nas ruas, bairros, vizinhança, escolas, comunidades ou paróquias onde o estrangeiro se instala. Talvez seja a fronteira mais difícil de cruzar, porque seus muros são muito sutis e invisíveis.

Parte dos migrantes conseguem ultrapassar a dimensão geográfico-territorial da fronteira, mas vê-se impossibilitada de superar sua dimensão político-social. Acaba permanecendo no país de destino na condição de “imigrantes indocumentados”. Isso significa um estado de permanente vulnerabilidade diante de uma série de dificuldades, tais como encontrar trabalho, moradia, escola, saúde, etc. Outros conseguem cruzar as duas primeiras dimensões da fronteira, mas se vêm barrados na dimensão cultural-religiosa. Também neste caso tornam-se vulneráveis a todo tipo de exploração no lugar específico onde resolvem morar (e às vezes trabalhar de maneira informal).

Por que separar as diversas dimensões da fronteira? Antes de tudo, para melhor compreender a dinâmica e os percalços que os migrantes devem enfrentar em cada uma delas. Depois, para identificar com maior precisão os distintos serviços a ser prestados, seja do ponto de

vista social como pastoral. Por fim, a partir dessa compreensão ampliada e diferenciada, para melhor integrar as diversas dimensões da Pastoral Migratória numa ação orgânica e em sinergia. Fazendo um jogo de palavras, não se trata somente de um conjunto de trabalhos, e sim de um trabalho de conjunto.

Trabalho orgânico e de conjunto

Quem atua na fronteira físico-territorial tem em vista uma série de tarefas. Estas vão desde a acolhida, alimentação e documentação, até a assistência social, jurídica e psicológica. Os destinatários podem ser migrantes, prófugos, refugiados, deportados, marinheiros, itinerantes... É o que se faz, em geral e entre outras coisas, nas Casas e/ou Centros para os Migrantes. Já a atuação na fronteira político-social exige um esforço de incidência nos organismos e instâncias sociais, eclesiais e governamentais, uma parceria com outros atores sociais (igrejas, movimentos, organizações não governamentais, universidades, pastorais sociais, etc.) que trabalham no campo da mobilidade humana. Exige também o conhecimento das leis de imigração e o empenho para modificá-la em favor do respeito ao direito de ir-e-vir, correlato ao direito de permanecer com dignidade na própria pátria. Quanto às atividades na fronteira cultural-religiosa, está em jogo o resgate da pessoa, povo ou cultura. Torna-se indispensável promover espaços onde, por um lado, os imigrantes possam expressar seus valores e expressões culturais e religiosas e, por outro, possam ser ajudados a inserir-se na vida do país que os acolhe, em termos familiares, comunitários, sociais, políticos e culturais.

Aqui o mais relevante é sublinhar a atuação integrada e conjunta, o esforço de sinergia entre as várias dimensões da fronteira. O trabalho de uma complementa e reforça as atividades das demais, bem como as lacunas de uma dividem e enfraquecem as atividades das demais. Desnecessário lembrar que o segredo está no trabalho em rede, onde cada tarefa repercute em todas as dimensões da fronteira. Tanto para o migrante quanto para o agente de sociopastoral que o acolhe, torna-se fundamental saber que os esforços estão conectados com as outras instâncias que atuam de forma integrada. No fundo, as três dimensões da fronteira requerem tarefas distintas, sem dúvida, mas convergentes na defesa da dignidade e dos direitos do migrante.

**TRABALHO E MOBILIDADE HUMANA NA
FRONTEIRA BRASIL/GUIANA**

Júlia Maria Corrêa de Almeida
Ana Lúcia de Sousa

Segundo a Organização Internacional do Trabalho, em dados de 2014, o ritmo de crescimento da globalização econômica criou mais trabalhadores migrantes do que nunca. O desemprego e o aumento da pobreza levaram muitos migrantes oriundos de países em desenvolvimento a buscar oportunidade de trabalho em outro lugar. Como resultado, milhões de trabalhadores e suas famílias se deslocam para outros territórios em busca de melhores oportunidades de trabalho, emprego e renda.

Nesses processos de significativas transformações, compreender a conjuntura da mobilidade humana laboral de brasileiros em direção a outras nações, destacando suas implicações e ocorrências, explicitando as possíveis adversidades econômicas, sociais e culturais dessa região, oportunizará a composição de novos entendimentos acerca da temática em questão.

Inúmeras pesquisas objetivam compreender as cidades de fronteira internacional, bem como sua dinâmica social e econômica. Na tentativa de contribuir nesse debate, propomos uma discussão acerca da questão das mobilidades humanas e a ordenação do universo do trabalho na fronteira Brasil e República Cooperativista da Guiana.

Com esse objetivo, brevemente analisaremos a articulação e o entrelaçamento das cidades de Bomfim, no Brasil, e Lethem, na República Cooperativista da Guiana, percorrendo sobre as interações que ocorrem nessa região, analisando esse espaço fronteiriço como um lugar de movimento, de trânsito e de troca, objetivando entender as particularidades dessa mobilidade.

Ressaltamos que em nosso estudo a questão da mobilidade humana para atividade laboral é essencial, ou seja, as constantes “idas e vindas” realizadas diariamente por trabalhadores brasileiros que atravessam a fronteira Brasil/Guiana, para o exercício de suas atividades laborais.

As cidades fronteiriças

As cidades de Bonfim e Lethem apresentam como limite geográfico natural o rio Tacutu. Essa divisa foi transposta com a abertura da ponte binacional “Prefeito Olavo Brasil Filho”, no ano de 2009, que possui uma extensão de 230 metros. A ponte é a primeira ligação terrestre entre os países e constitui um marco simbólico de aproximação bilateral, possibilitando atender às necessidades de tráfego e intercâmbio econômico e laboral entre os dois países.

A ponte binacional sobre o rio Tacutu, que integra os dois países, conecta Lethem à cidade de Boa Vista/RR por um itinerário de aproximadamente 125 km de distância. A edificação da ponte é parte do Projeto Estratégico do Arco Norte, que pretende integrar o Norte do Brasil ao Caribe.

Sem dúvida, a construção da ponte intensificou o fluxo de pessoas para o país vizinho e facilitou o acesso dos moradores dessa região de fronteira às duas cidades, apresentando uma mobilidade frequente de brasileiros para Lethem em busca de consumo e trabalho, movidos pela diversificação de mercadorias comercializadas nessa cidade. De acordo com Pereira (2006, p.216), “para ambos os povos, outro motivo dos deslocamentos diários é a busca por serviços públicos (saúde e educação), nos dois lados”.

Sobre Bomfim, a cidade fronteiriça do lado brasileiro, a população apresenta crescimento desde 2011. Uma das hipóteses para esse crescimento é justamente a inauguração da ponte, que associada ao incremento no comércio de Lethem, potencializou o trânsito entre as duas cidades, constituindo, a partir de então, uma migração laboral, caracterizada pelo crescente número de trabalhadores que residem em Bonfim (RR) e se deslocam cotidianamente para Lethem (GY) para trabalhar, retornando ao fim da atividade laboral. Vale ressaltar que esse fluxo não se concretiza como resultado de uma escolha, mas surge em função da necessidade de sobrevivência.

É importante registrar, ainda, que existe, nessa região, um contingente populacional de etnias diferentes, observado em ambos os lados da fronteira, que são provenientes de processos migratórios ou indígenas, compondo uma complexa composição sociocultural nesse espaço geográfico.

A migração laboral transfronteiriça

Registramos, entretanto, que, embora essa região de fronteira, na qual situamos nossa pesquisa, seja um lugar social de trânsito, de movimento circular e de passagem da população num espaço transnacional, o que apresentamos aqui diz respeito à mobilidade em

busca de trabalho, isto é, o que podemos chamar de migração laboral transfronteiriça.

Segundo Silva (2010), a migração, enquanto processo, responde a busca da satisfação nas necessidades materiais de existência (como comida, roupa, remédios, etc.) e, fundamentalmente, corresponde à necessidade de manter vivas as pretensões/ilusões de melhorar economicamente, ascender socialmente e de efetivar seus projetos de vida.

Relacionando tais tendências ao nosso objeto de estudo, podemos inferir, de forma preliminar, que esses deslocamentos surgem em consequência da carência de postos de trabalho no município de Bonfim, cidade brasileira que faz fronteira com Lethem, na Guiana.

Entendemos, ainda, que esse processo pode ser inserido no contexto de reordenamento dos fluxos de pessoas em busca de trabalho, como consequência da crise econômica internacional. As transformações promovidas no âmbito da economia mundial implicam em mais trabalhadores deslocados à disposição do capital internacional.

Desse modo, inferimos que a mobilidade do trabalho não se define como uma decisão do trabalhador migrante, mas sim como uma determinação das leis do mercado mundial, que torna necessária a mobilidade dessa mão de obra em busca de trabalho.

A efetivação desses deslocamentos para trabalho é requisito importante para o capital: a maleabilidade dessa mão de obra constitui uma condição essencial e precisa no contexto de reorganização das demandas capitalistas. Assim, ser móvel, significa estar apto ao novo modelo econômico vigente: as mobilidades são vinculadas às necessidades do capital.

Esses trabalhadores, assim, à procura de uma atividade laboral premiada pela necessidade de sobrevivência, submetem-se ao aceite de qualquer emprego e trabalho. Nesse sentido, “mais de um bilhão de homens e mulheres padecem as vicissitudes da precarização do trabalho, dos quais centenas de milhões tem seu cotidiano moldado pelo desemprego estrutural” (ANTUNES, 2005, p. 139). A intensificação dos fluxos financeiros na atualidade é capaz de superar distâncias e fronteiras, possibilitando novas conexões e propiciando um redimensionamento do processo produtivo, dando uma nova feição ao que se produz e à maneira como se produz em escala global.

Destarte, valemo-nos desses estudos para compreender e explicar como ocorrem os deslocamentos em busca de trabalho por parte de brasileiros que residem no Município de Bonfim-RR, para a cidade de Lethem, no país vizinho, Guiana.

A fronteira Brasil –Guiana e a migração laboral

Consideramos importante registrar, junto com Baines (2006), que nesta fronteira internacional, onde o transnacional, o nacional e o local coexistem, os povos indígenas Makuxi e Wapichana possuem uma história de colonização e contatos contínuos com os regionais das duas nações por mais de dois séculos. Assim, as discussões acerca das nacionalidades em regiões de fronteira ressaltam a multiplicidade das interações que ocorrem nesses espaços, preordenado, nesse caso específico, por relações interétnicas.

Em geral, as articulações entre as populações dessa região fronteiriça são condicionadas pelo contínuo movimento de pessoas e mercadorias, em especial pela mobilidade humana diária de brasileiros em busca de serviços e trabalhos oferecidos no país vizinho, do outro lado da fronteira, confirmando o que Baeninger (2013, p. 9) afirma sobre o caráter da mobilidade internacional:

Os movimentos migratórios internacionais, nos anos 2000, reforçam a tendência de configuração de espaços da migração, com a necessidade de diferentes olhares para as escalas e arranjos transnacionais, aonde esses fluxos se processam, seus sentidos e repercussões dentro e fora das fronteiras territoriais.

De acordo com Aragón (2009), o Brasil exerce influência sobre os outros países, inclusive nas três Guianas (República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa), onde se encontra um expressivo número de brasileiros que trabalham, sobretudo, na exploração de ouro. Para o autor, grande parte desse contingente migratório é proveniente de países amazônicos fronteiriços, apresentando, portanto, o fenômeno da mobilidade transfronteiriça envolvendo os países amazônicos, com características que a diferenciam da migração internacional – muitas vezes se configurando como prolongamento de processos migratórios internos. Essa é a realidade que ocorre em algumas fronteiras como Brasil/Paraguai, Brasil/Bolívia ou de circulação de mão de obra na fronteira Brasil/Guiana/Venezuela ou da presença irregular de garimpeiros brasileiros nas Guianas.

No caso particular da fronteira Brasil/Guiana, trata-se de contextos interceptados pelas fronteiras e, ao mesmo tempo, entrelaçados por elas. A respeito das cidades gêmeas Bonfim e Lethem, Becker (2007, p. 60) escreveu:

[...] a leste do estado de Roraima, entre as cidades gêmeas de Bonfim e Lethem (Guiana), existe um fluxo pendular,

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

representado pelo deslocamento de residentes da Guiana para trabalhar e estudar no Brasil. Em Bonfim, descendentes de ingleses fixaram residência na cidade. Paralelamente existem, também, atividades comerciais legais e ilegais entre os dois lados da fronteira, evidenciando um embrião de integração que deve ser fortalecido com as implantações rodoviárias.

Cumprido destacar que essa realidade encontrada por Backer, em 2007, apresenta, agora, dinâmica diferente. Ou seja, as dinâmicas estabelecidas entre Bonfim e Lethem recentemente vem apresentando uma configuração inversa da estabelecida quando analisada por Bertha Becker, oportunidade em que Bonfim/RR apresentava um contexto econômico favorável, capaz de agregar trabalhadores guianenses.

Assim, os trabalhadores brasileiros, em especial os bonfinenses, buscam na cidade vizinha oportunidades de emprego, considerando que Lethem, nos últimos anos, vem apresentando maiores oportunidades para os brasileiros devido ao crescimento do comércio local.

A República Cooperativista da Guiana é o único país da América do Sul que foi colonizado pelos ingleses. Segundo Pereira (2006), a cultura desse país se assemelha mais às nações caribenhas que às sul-americanas.

Para Corbin (2009), esse país se caracteriza por ser um país de origem, de trânsito e de destino de migrantes de várias categorias e é o único país Anglofônico da América do Sul. Hoje coexistem grupos étnicos nacionais como africanos, asiáticos, indianos, portugueses e indígenas e, dentre esses grupos, a maior representatividade demográfica é composta por afrodescendentes e indianos. De acordo com o autor, a emigração da população qualificada da Guiana é considerada uma das mais elevadas do mundo, pois além da alta emigração para nações desenvolvidas, a Guiana demonstra importante mobilidade com os países limítrofes.

A infraestrutura da cidade de Lethem ainda é incipiente, pois a cidade não possui ruas pavimentadas, iluminação pública adequada, praças e rede de esgoto. Possui algumas escolas e um único hospital público, onde são poucos os serviços oferecidos. Mas em termos de oportunidade, atualmente a cidade tem se apresentado mais atrativa, principalmente para os brasileiros que buscam trabalho e realização de compras.

O município de Bonfim, por sua vez, apresenta melhor infraestrutura, se comparada à cidade guianense. Apresenta uma estrutura mais apropriada, possuindo escolas públicas nas modalidades de educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, um hospital, algumas

ruas pavimentadas, coleta de lixo, abastecimento de água, energia elétrica, comunicação, praças, ginásio de esporte, rede de esgoto e programas federais de política de assistência social destinada à população, motivo que ainda atrai guianenses para a cidade, em particular a população indígena, que transita na fronteira reivindicando uma identidade nacional de acordo com suas necessidades, o que nos mostra, claramente, que o debate sobre identidade está muito além das nacionalidades.

De acordo com dados do IBGE (2010), o comércio do município de Bonfim é inconsistente e o serviço público é praticamente a única alternativa de emprego, afora o trabalho na agropecuária. Ainda, conforme dados apresentados pela SUFRAMA (2014), o município é o maior produtor de arroz e um dos maiores produtores de melancia do Estado de Roraima.

Anjos, Veras e Senhoras (2013) informam que, com a finalidade de fomentar as relações comerciais e efetivar políticas para integrar as cidades de Bonfim e Lethem, foi regulamentada a Área de Livre Comércio (ALC) de Bonfim, como iniciativa governamental, para impulsionar as relações bilaterais com os países vizinhos. O lado brasileiro, entretanto, não apresenta ainda transformações significativas em sua estrutura e no setor econômico. Já na cidade de Lethem, observa-se uma maior desenvoltura econômica, favorecendo a contratação de trabalhadores brasileiros.

Nesse contexto, Anjos et al (2013, p.226) relatam que:

[...] em Lethem houve um nítido desenvolvimento na estrutura local e comercial, as lojas de produtos importados não chamam a atenção só da cidade vizinha, mas de todo o Estado roraimense e dos demais Estados da Região Norte como o Amazonas. As pequenas lojas antes sem nenhum conforto para os clientes passaram a oferecer estruturas condizentes aos padrões brasileiros tendo produtos e valores que contentam o consumidor.

Nessa lógica, a globalização econômica e seus vários desdobramentos asseguram esse novo panorama e, nesse sentido, importa compreender: como se estabelecem as relações do trabalho nos termos da globalização e precarização na fronteira Brasil/Guiana?

É possível observar o entrelaçamento entre Bonfim e Lethem por meio do intercâmbio linguístico e econômico. No comércio de Bonfim, a moeda da Guiana – o dólar guianense – é aceita regularmente, assim como na cidade vizinha, em Lethem, no comércio local circula também a moeda brasileira, o real.

Para os moradores da fronteira, é comum transitarem para um lado e para outro da fronteira. Pereira (2006) esclarece que a ocorrência do fluxo nessa região de fronteira internacional inclui a realização de trocas não apenas de mercadorias, mas de etnias e nacionalidades, que se consolidam em torno dos interesses diversos nessa região. Desta forma, infere a autora, todo esse panorama explicita um perfil de migrante indocumentado, visto que documentação de tipo transfronteiriço é raro na região, em ambos os lados da fronteira, dificultando - e por vezes impossibilitando - a compilação de dados estatísticos que expressem a presença de migrantes das duas nacionalidades. “Esses deslocamentos foram impulsionados pelas redes de comércios e pelo mercado de trabalho que demanda certo tipo de trabalhador de baixo nível de qualificação profissional na área da prestação de serviços” (PEREIRA, 2006, p. 13-14).

A mobilidade humana, nesse contexto, não implica em mudança de residência, pois para esses trabalhadores brasileiros residentes em Bonfim é mais conveniente residir no município, em função da estrutura existente, com relação à educação, moradia e saúde, dentre outras, do que se domiciliar na cidade vizinha. Interessa-nos, então, entender o processamento dessa mobilidade humana laboral de brasileiros, que acontece nesse espaço transfronteiriço, proporcionando evidências de um processo socioeconômico em construção, visto que essas articulações não ocorrem sem a experiência de tensões e conflitos.

Para entender essa situação apresentaremos dados da pesquisa realizada em 2016, quando, entre outras, utilizamos a técnica de entrevista semiestruturada. Os sujeitos da pesquisa são trabalhadores e trabalhadoras brasileiros, moradores da cidade brasileira de Bonfim/RR, e que trabalham na cidade de Lethem (GY). A faixa etária das pessoas entrevistadas é de 18 a 42 anos de idade, com escolaridade, em sua maioria, de nível médio.

Com a pesquisa de campo foi possível compreender, de forma categórica, que essa mobilidade se efetiva porque essas pessoas não alcançaram possibilidades para a realização de seus direitos sociais e econômicos no seu lugar de origem. Apresentaremos, em seguida, as principais questões relativas ao tema.

A pouca qualificação e a falta de perspectiva em seu município de origem são os fatores que levam esses trabalhadores a avistar uma oportunidade de emprego na cidade vizinha, mesmo que, em grande parte esses empregos sejam temporários e eles precisem realizar tarefas diversas - como venda e limpeza do ambiente - e exaustivas, cumprindo cargas horárias que ultrapassam às 10 horas diárias de trabalho.

A folga, em geral, é estipulada pelos patrões que estabelecem o dia da semana, para que ela se efetive de acordo com as demandas do estabelecimento; elaboram um cronograma com as escalas de revezamento, visando o cumprimento e o controle desse “benefício”, que normalmente ocorre de segunda à quarta, pois são dias considerados de poucas vendas no comércio local. Dito de outra maneira, esses indivíduos trabalham de domingo a domingo, e o seu único dia de descanso é ajustado para o dia da semana mais conveniente para o patrão, o que implica dizer que não é uma garantia, conceder esse descanso.

Com relação às férias, a maior parte dos entrevistados afirmou que tiram férias a cada ano trabalhado. Para alguns, é de 21 dias. Outros afirmaram terem gozado um mês. E outros, ainda, disseram não ter direito a férias. Vale notar que, de acordo com os depoimentos dos trabalhadores, cabe ao empregador estipular a duração das férias, como também a forma e o dia do pagamento desses trabalhadores – quando concedido esse benefício. Os depoimentos revelam que o período de descanso é diferente de um local de trabalho para o outro, e que nem todos os trabalhadores usufruem do direito de férias. Nesse sentido, o atual contexto de mudança e de transição no universo do trabalho, principia a banalização da superexploração do trabalho, e nessa perspectiva de obscuridade, nos deparamos com uma realidade em pleno fervor.

Sobre a oficialização de um contrato de trabalho, praticamente todos afirmaram não ter qualquer contrato firmado. Constatamos, a partir dos relatos dos entrevistados, que não existe nenhum tipo de contrato formal com o trabalhador brasileiro, nenhuma regularização dessa prestação de serviço, a não ser o “combinado”. Dessa maneira, com a inexistência de um contrato de trabalho, não se estabelece de forma precisa as atribuições do trabalhador, dando margem para o cumprimento de múltiplas tarefas em sua jornada laboral diária. É justamente em contextos como esse que emergem situações de superexploração do trabalho, com empregados que realizam inúmeras atividades ao mesmo tempo, excedendo, muitas vezes, as dez horas de trabalho diário.

Com relação à questão salarial, preocupamos-nos em entender se existe uma padronização salarial aplicada nos estabelecimentos comerciais entre brasileiros e guianenses e em que moeda esses trabalhadores recebiam seus rendimentos, ou seja, se existe alguma diferença salarial e de moeda para brasileiros e guianenses. Os relatos esclareceram que o período de pagamento do salário pode variar de um estabelecimento para outro, além de mostrarem que dentre os estabelecimentos comerciais de Lethem não existe nenhum parâmetro com relação aos salários adotados, o que implica dizer que cada

empregador estipula em seu estabelecimento as remunerações e as condições, de acordo com sua conveniência.

Os relatos mostraram a existência de uma variação salarial significativa, praticada nesses estabelecimentos comerciais, para funções semelhantes. Foi possível, para o ano de 2016, inferir que a média salarial é de R\$ 480,00 (quatrocentos e oitenta reais), quando esses trabalhadores estão em período de “observação”, ou seja, iniciando, podendo chegar a R\$ 800,00 (oitocentos reais), quando são efetivados, e, quando conquistam a “confiança” de seus patrões, em alguns casos, esse rendimento pode chegar a R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais). Podemos dizer que esse seria um dos melhores salários pagos no comércio de Lethem(GY).

As narrativas aos poucos descortinaram as condições que esses trabalhadores encontram ao transpor essa fronteira para o trabalho, sem contrato efetivo, sem nenhuma garantia trabalhista.

Considerações Finais

Podemos concluir, portanto, que as condições de trabalhos desses transmigrantes brasileiros em Lethem (GY), são de extrema precariedade, com alto grau de exploração, configurando uma situação típica das relações de trabalho no contexto do capitalismo neste século XXI, ou seja, um cenário de precarização e flexibilização sem nenhuma regulamentação dessas relações trabalhistas.

As condições a que estão submetidos esses trabalhadores apresentam outras particularidades, que devem ser objeto de estudos posteriores, como a questão das mulheres, para quem o cruzamento da fronteira significa deixar seus filhos sob a responsabilidade de outras pessoas por um tempo maior que o aceitável: algumas delas praticamente só podem ver os filhos dormindo, seja cedinho antes de sair, seja a noite, quando chegam.

Por fim, podemos indicar que as atividades desempenhadas pelos trabalhadores brasileiros transfronteiriços, bem como os demais trabalhadores inseridos no mercado de trabalho de Lethem (GY), estão submetidos à situações de superexploração do trabalho e deslocamento compulsório, no contexto de mundialização do capital cuja realidade é de desemprego, flexibilização, desregulamentação, precarização, enfim, de mudanças nas relações e condições de trabalho que são presentes nessa e em outras regiões de fronteira.

Referências

- ANJOS, J. N. S.; VERAS, A. T. R.; SENHORAS, E. M. Contexto e perspectiva socioeconômica da cidade fronteiriça de Bonfim-RR. In: ROSA FILHO, A.; BESERRA NETA, L. C. (Org.). **Bonfim: um olhar geográfico**. Boa Vista, RO: Editora da EdUFRR, 2013.
- ANTUNES, R. **O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho**. São Paulo, SP: Boitempo, 2005.
- ARAGÓN, L. E. (Org.). **Migração internacional na Pan-Amazônia**. Belém, PA: NAEA/UFPA, 2009.
- BAENINGER, R. (Org.). **Migração internacional**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2013.
- BAINES, S. G. A fronteira Guiana: Brasil e etnicidade entre povos indígenas. **Revista Brasil do Caribe**, v. VII, n.13, p. 197-210, 2006.
- BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2007.
- CORBIN, H. Migração internacional e desenvolvimento: o caso da Guiana. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). **Migração internacional na Pan-Amazônia**. Belém, PA: NAEA/UFPA, 2009.
- IBGE. **Estimativas de população para 1º de julho de 2015**. Rio de Janeiro, RJ, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.sh>. Acesso em: 17 jun. 2016.
- PEREIRA, M. C. Processos migratórios na fronteira Brasil-Guiana. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 209-219, 2006.
- SILVA, S. A. (Org.). **Migrantes na cidade de Manaus: perfil, percurso migratório e mobilidade intraurbana**. Manaus, AM: EDUA, 2010.
- SUFRAMA (Org.). **Áreas de livre comércio de Boa Vista e Bonfim – Diagnóstico socioeconômico e proposta para o desenvolvimento**. Manaus, AM, 2014.

**BLINDAGEM DAS FRONTEIRAS: REFLEXOS
JURÍDICOS NA SOBERANIA DOS ESTADOS E NOS
DIREITOS HUMANOS**

Clodoaldo Silva da Anunciação

Este artigo analisa o cotejo da concepção teórica de fronteira com a realidade fática e jurídica do cotidiano das pessoas e Estados. Como efeito, as barreiras não apenas são físicas, mas também econômicas, sociais, políticas e jurídicas que revelam a assimetria entre os Estados e suas populações. Além das fronteiras impostas pelo Estado persistem as barreiras individuais e coletivas entre pessoas. Cabe o questionamento feito por Krysteva (1994, p. 67): “abolidas as regras das trocas com o outro (nada mais de Estado, família ou diferença sexual), pode-se viver em uma sociedade, sem outras coações, sem limites e fronteiras – que não sejam imperativos individuais?”

Com efeito, consequências jurídicas importantes atingem a soberania dos Estados e os Direitos Humanos quando um Estado blinda suas fronteiras interrompendo a oxigenação econômica, sociocultural e jurídica promovida pelo fenômeno migratório.

Fronteiras: muito além dos limites físicos

Para Zolberg(2006) as migrações internacionais constituem, em essência, um fenômeno social complexo, com facetas política e jurídica. Não se trata apenas do movimento de um lugar para o outro, mas de uma jurisdição à outra, de modo que a política migratória deve ser compreendida como uma ação de Estado na regulação de seu vínculo com os estrangeiros que se encontram em seu território (imigração), bem como com os seus nacionais que estejam sob a jurisdição de outro Estado.(emigração) Esse processo engloba s regras que dispõem sobre a aquisição, manutenção, perda ou renúncia voluntária da cidadania nos seus aspectos político, social, econômico, cultural e jurídico.

Compreender as fronteiras pressupõe discutir, dentre outras coisas, identidades, territórios, cidadania e pertencimentos. Trata-se, pois, de identificar os *insiders e os outsiders*, os autóctones e alóctones, os que “são” no sentido existencial e os que “querem ser”, mas necessitam da validação dos primeiros. A prática tem sido a outorga pelo Estado de direitos de cidadania aos nacionais e de negação, até dos atributos

mínimos de dignidade humana aos estrangeiros. O problema é que essa discriminação extrapola os limites estatais e também permeia o seio social, em manifestações xenofóbicas, racistas e excludentes entre pessoas e grupos.

Para essa governança é mais simples tratar de migração do que do migrante, porque assim se consegue despersonalizar o problema, portanto, fala-se em ondas migratórias, correntes, fluxos, números cadastrados em sistemas, estatísticas, pontos cintilantes em telas de computador, gráficos coloridos, sem que as agruras, subjetividades e sofrimentos do migrante sejam observados. Entretanto, tratar a questão sob a ótica do migrante é problematizar sobre o estrangeiro, o forasteiro, o diferente, em suma, é tratar da alteridade e da diversidade encerradas em cada indivíduo que se vê momentânea ou permanentemente na condição de migrante a fim de respeitar seus direitos.

Fronteiras econômicas: globalizados *versus* territorializados.

As fronteiras econômicas e sociais dividem o mundo em dois grupos: os globalizados e os territorializados (BAUMAN, 1999b, p. 85-110, SANTOS, 2001).

O grupo dos globalizados corresponde às pessoas que não vivem no espaço, mas apenas e tão somente no tempo, em um presente perpétuo. Para estes, o mundo é cada vez mais cosmopolita e extraterritorial. Eis o mundo dos homens de negócios, controladores da cultura e dos acadêmicos globais (*global players*). O espaço não existe para eles, pois a hiper-realidade, exposta por Jean Baudrillard (2008), consiste em fundir o real com o virtual, sendo que ambos carecem na mesma medida da objetividade, externalidade e do poder punitivo da realidade. Para eles, os globalizados, as fronteiras dos Estados foram derrubadas, como foram as mercadorias, o capital e as finanças, sendo bem recebidos em toda parte.

Em um outro quadrante, existe o mundo dos “territorializados”, daqueles que vivem nos países pobres ou atingidos por conflitos ou castigados pelo clima, onde o que resta é um *habitat* degradado, onde o território e seus atributos se exaurem, o espaço amarra o tempo e ambos fogem do controle. Ademais, a falta de perspectiva faz o tempo ser imaterial, etéreo, efêmero, não tendo força sobre o espaço como consequência da globalização²⁴⁵.

Para os localizados que tentam sair dos seus espaços de confinamento, restam os muros construídos pelos controles de imigração, as leis de residência, a política de ruas limpas e a tolerância zero. Os

²⁴⁵Para Bourdieu (1998, p. 54): “Em suma, a globalização não é uma homogeneização, mas, ao contrário, é a extensão do domínio de um pequeno número de nações dominantes sobre o conjunto das praças financeiras nacionais”.

fossos ficam profundos e as poucas pontes são sempre levadiças, as viagens clandestinas, os olhares de desaprovação dos autóctones frequentes, a prisão e deportação sempre iminentes.

A imigração dos povos “territorializados”, se dá pela busca de sobrevivência, de melhores condições de vida e luta pelo direito humano à felicidade²⁴⁶. Para essas populações as fronteiras dos países desenvolvidos estão repletas de obstáculos. Se as barreiras são transpostas não há garantia de tranquilidade e segurança absolutas para o migrante no país de destino, pois são recorrentes os questionamentos recorrentes sobre a influência negativa dos imigrantes sobre a segurança nacional a economia, o emprego, a seguridade social. Racionalmente nenhuma dessas assertivas se sustenta, mas a rejeição ao Outro/migrante continua. Essas assertivas levaram Bauman (1999) a elaborar a metáfora do turista e do vagabundo. O primeiro está em movimento porque prefere isso, buscando novas oportunidades e prazeres ainda não experimentados. O “vagabundo”, sendo *alter ego* do turista, está em movimento porque foi empurrado por forças de repulsão nos seus territórios de origem e de atração ou propulsoras oriundas do seu imaginário de uma vida melhor em outra parte, muitas vezes, misterioso ou fora do seu controle. O “vagabundo” tem admiração pelo *modus vivendi* do homem globalizado, sendo ambos consumidores e faces da mesma moeda com a linha demarcatória tênue, na medida que o turista de hoje pode ser o vagabundo de amanhã. Assim, o “vagabundo” é um pesadelo para o turista, embora útil para este perceber o quanto sua vida seria ruim se estivesse do outro lado.

Para a manutenção do *status quo ante* do “turista” (*global player*), a sociedade cria mecanismos de separação e proteção, as fronteiras entre os Estados ilustradas pelos muros, cercas e fossos, operacionalizam a obsessão pela “lei e ordem”, criminalização da pobreza e extermínio das “ervas daninhas”. Instaura-se a eugenia social voltada para reprimir os “localizados”, os indesejáveis, os errantes, os inaptos, em suma, os “vagabundos”. A era da compressão espaço-temporal, da ilimitada transferência de informação e da comunicação instantânea é também a era da quebra de comunicação entre as elites políticas e econômicas globalizadas e o restante da população.

Soberania e fronteiras flutuantes

A ironia do desenvolvimento político atual é constatar que a soberania estatal no cenário econômico, militar e de domínios tecnológicos foi corroída, mas se reafirma com vigor nas fronteiras

visando manter do lado de fora do território dos Estados os estrangeiros e intrusos.

Desde a paz de Vestfália as concepções de soberania tornaram-se ineficazes, caso desconsiderem a necessidade de uma normatização que regulamente o movimento dos povos por limites territoriais, posto que as migrações transnacionais colocam a questão na pauta central das democracias liberais, ao contrapor as autodeterminações estatais soberanas de outorga de direitos e cidadania em relação aos autóctones e os princípios de Direitos Humanos universais aplicáveis também para o Outro-migrante

O Estado-nação, conforme Benhabib (2004, p. 3) luta para atingir quatro metas: domínio territorial, controle administrativo, consolidação de identidade cultural coletiva e a realização da legitimidade política por aumentar a participação democrática.

Conforme Agamben (2002), o Estado-Nação faz da ficção da “natividade” ou nascimento o alicerce de sua própria soberania indivisível e do poder de exclusão, cuja *raison d'être* é traçar, impor e policiar a fronteira entre “nós” e “eles”²⁴⁷, separando os de dentro daqueles que estão do lado de fora.

Há uma crise na dualidade entre o republicanismo e os ideais liberal-democráticos, ou do público e da autonomia privada atingindo, sobretudo, o conceito de estado-nação territorialmente circunscrito e arrimado sobre a noção de autogovernança que define liberdade como a regra de lei entre uma comunidade de iguais que são os “cidadãos da polis” e o Estado que tem o direito reger a vida em sociedade.

Isto porque o ideal republicano do autogoverno e o exercício de liberdade entre iguais em um espaço público estão conectados ao ideal liberal de cidadania, como a prática e gozo de direitos e benefícios. Além disso, embora o século XX tenha sido marcado por ondas migratórias transatlânticas em níveis sem precedentes para os países desenvolvidos, isto não significou a extinção da soberania estatal nem do controle ainda vigoroso dos Estados-nações sobre suas fronteiras.

Conquanto os quantitativos, as causas, os efeitos do fenômeno migratório tenham mudado, as normas de controle, absorção e respeito aos direitos dos migrantes pouco mudaram ou até se tornaram mais rígidas, valendo a metáfora alusiva de Benhabib (2001; 2004) sobre transitar por novos caminhos e destinos guiando-se por mapas desatualizados.

É fato que a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) instituiu um regime de Direitos Humanos internacional. Isso significa um

²⁴⁷ Vide também Todorov (1989).

conjunto de normas jurídicas que estão em um patamar mais elevado do que regimes globais e regionais, bem assim com mais consistência e eficácia normativa que as normas de *soft law* ou as regras de Direito Internacional muito influenciadas pela proeminência dos Estados.

Entretanto, a efetividade desse regime segue em construção, pois sob o argumento da soberania dos estados, alguns deles insistem em desconsiderar os tratados, não implementá-los ou cumpri-los conforme seus próprios interesses imediatos. Isto não significa dizer que esses infratores sejam necessariamente os países em desenvolvimento, posto que muitas violações em matérias migratórias são perpetradas por Estados desenvolvidos e possuidores de reputação na comunidade internacional, a exemplo dos Estados Unidos e países da União Europeia.

A DUDH reconhece o direito a liberdade de movimento limitadamente, pois o cristaliza do ponto de vista da emigração, permitindo a saída de qualquer cidadão de qualquer Estado, mas o limita severamente no que tange à imigração, pois silencia quanto à obrigação de permitir a entrada e permanência de imigrantes em território de determinado país, de conceder o direito de asilo ou a plenitude dos de cidadania aos residentes estrangeiros.

As normas da DUDH não tendo destinatário especificado, deixam de impor obrigações específicas aos Estados para receberem os migrantes. Nada obstante, essa aparente omissão da DUDH, as contradições internas entre valores humanistas universais e soberania territorial são resolvidas dentro de uma lógica dos princípios de Direitos Humanos mais inclusivos que obriga uma interpretação teleológica baseada na primazia da pessoa humana.

Ocorre que no mundo pós-vestfaliano o principal questionamento no que tange à democracia refere-se à obtenção dos direitos de cidadania ou de direitos políticos e sociais para os não-sócios, vale dizer, para os que não fazem parte da sociedade autóctone. Defende-se um sistema político a serviço dos indivíduos, uma democracia preocupada com o crescimento pessoal do maior número possível de pessoas.

O crescimento dos movimentos multiculturais dentro do Estado-nação, confundem as linhas entre os nacionais e estrangeiros. Logo em um ambiente transnacional como a autonomia privada e pública podem ser configuradas? Como se pode fazer justiça conciliando os ideais republicanos de autogoverno e os valores da igualdade e da liberdade?

Há mais que uma tensão, pois prevalece uma contradição explícita entre as proposições das declarações de Direitos Humanos e o agir do Estado em nome soberania estatal que desemboca no controle de fronteiras e do número e qualidade dos admitidos legalmente em território nacional.

Entretentes, será o absurdo exigir o fim da soberania estatal, contudo no sentido da tradição Kantiana de federalismo cosmopolita, necessário se faz defender a existência de pilares democráticos que resguardem os direitos de todos os seres humanos independentemente de serem nacionais ou não, documentados ou indocumentados.

As consequências das estratégias de blindagem das fronteiras

Note-se, como afirma Zolberg que as fronteiras não desaparecem, mas flutuam em decorrência das trocas e alianças entre os Estados. Assim, cada vez que um país é aceito se integra a uma determinada região ou bloco econômico como foi o caso do México em face dos Estados Unidos e Canadá ou a Polônia em relação à União Europeia, a fronteira se desloca para o limite de outro Estado considerado uma ameaça e cujo contingente de migrantes precisa ser barrado. No primeiro caso, a nova fronteira é a Guatemala, no segundo exemplo da UE, atualmente é a Turquia.

Ritaine (2009. p. 157; 164), informa que as fronteiras atualmente estão blindadas por uma série de atividades e procedimentos, a exemplo das barreiras propriamente ditas (muros, cercas), das triagens (*check-points*) e retenção (vigilância das fronteiras e detenções dos indesejados em *zones d'attentes*), numa verdadeira militarização da vizinhança, o que, em tempo de paz, revela um ato político violento, por ser uma demonstração de força unilateral por um Estado, posto que a fronteira é bilateral.

Este fato cria uma assimetria por pressupor um risco em relação à uma população fronteiriça e reforça a construção política da imigração como perigo iminente, num ambiente de ambiguidade política, pois revela uma antecipação de ameaça no seio de uma outra população, isto é, não há dois protagonistas identificados, mas um Estado de um lado e uma população suspeita do outro. Embora legitimadas pela luta contra a criminalidade ou terrorismo, na realidade as fronteiras blindadas simbolizam sempre um “face a face” entre riqueza e pobreza, entre uma elite globalizada e uma grande parte da população territorializada.

As barreiras contemporâneas são os estatutos. Intra muros, as pessoas têm seu *status quo ante* de cidadão e liberdade de circulação reconhecidos. *Extra muros*, as pessoas são suspeitas e a liberdade de circulação é restrita. Isso reforça a constatação deste artigo de que a discriminação estatutária de alóctones e autóctones é um critério de estratificação essencial às sociedades desenvolvidas.

Ritaine (2009, p. 163) resume o raciocínio diante da questão:

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Le mur révèle ainsi l'asymétrie intrinsèque des limites territoriales et statutaires contemporaines. Il est indifférent à la sortie et contrôle d'accès, laisse circuler les capitaux et restreint les mouvements des personnes, protège la communauté et reprime les outsiders, confronte richesse et pauvreté. La stratification s'opère sur les différences de droits à la mobilité et sur la détention du pouvoir de contrôler les déplacements. Qui contrôle l'accès détient le pouvoir²⁴⁸.

Dessa forma, a construção dessa blindagem das fronteiras traz uma série de problemas de ordem diplomática, política, jurídica e econômica, a saber: favorecem indiretamente a atividade dos *passeurs* ou “coiotes” que prometem a todo custo ultrapassar as barreiras; violam, segundo as organizações de direitos humanos, a liberdade de circulação, além de normas de Direito Internacional no tocante ao tratamento das pessoas retidas nas *zones d'attentes ou campos de retenção*; humilham o Estado vizinho na sua soberania por uma decisão unilateral de outra Potência que revela sua desconfiança em relação à população do país vizinho; gera um custo da construção desses obstáculos que jamais serão amortizados; diminuem a fluidez das trocas e o liame de confiança necessário para as questões comerciais e negam a importância da mão-de-obra imigrada para a economia dos países desenvolvidos, inclusive a clandestina.

Considerações Finais

Demonstra-se, nessa breve discussão, que as fronteiras não são apenas espaços físicos criados entre os países e sim barreiras culturais, econômicas, políticas e jurídicas destinadas a impedir a entrada do Outro/migrante.

Com efeito, o conflito entre soberania, hospitalidade aos migrantes e respeito aos Direitos Humanos, continua em evidência. As normas de justiça cosmopolita funcionam somente no tratamento dos cidadãos dos países de acolhida (autóctones). Para os *outsiders*, continuam imperando concepções de Vestfália que pregam a soberania absoluta e desenfreada dos Estados. Essa ambiguidade dos Estados viola as normas de Direito Internacional e os postulados dos Direitos Humanos.

²⁴⁸ A fronteira revela assim a assimetria intrínseca das fronteiras territoriais e estatutárias contemporâneas. É infrequente a saída e controle do acesso, permite circular a capital e restringe os movimentos do povo, protege a comunidade e reprime os forasteiros, confrontando a riqueza e a pobreza. A estratificação opera sobre as diferenças nos direitos de mobilidade e na determinação do poder de controlar os movimentos. Quem controla o acesso detém poder. (tradução livre do autor)

Por fim, não será fechando as fronteiras que os problemas contemporâneos (mudanças climáticas, migrações, terrorismo, crime organizado, desemprego) serão resolvidos, mas sim pelo fortalecimento da participação da sociedade civil (Organizações Internacionais e Não-governamentais) por meio da reabertura do espaço dialógico, visto que as instituições estão desatualizadas para enfrentar os problemas da sociedade pós-moderna notadamente o da mobilidade humana.

Referências

- AGAMBEM, G. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2002.
- BAUDRILLARD, J. **Sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 2008.
- BAUMAN, Z. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro, RJ: Editora Jorge Zahar Ed., 1999.
- BENHABIB, S. The rights of others: aliens, residents and citizens. In: CONFERENCE ON MIGRANTS, NATIONS AND CITIZENSHIP, 2004, Crassh. **Anais...**
- BENHABIB, S. On hospitality: rereading kants cosmopolitan right. In: BENHABIB, S. **Transformations of citizenship**: dilemmas of the nation-state in the era of globalization. Amsterdam: Van Gorcum, 2001. (Spinoza Lectures).
- BOURDIEU, P. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neo-liberal. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Ed., 1998.
- FERRY L. **Familles, je vous aime**: politique et la vie privée à l'âge de la mondialisation. Paris: XO Editions, 2008.
- KASTORYANO, R. Entretien avec Aristide Zolberg. In: JAFFRELOT, C.; LEQUESNE, C. **L'enjeu Mondial**: les migrations. Paris: Presses de Sciences Po- L'Express, 2009
- KRYSTEVA, J. **Estrangeiros para nós mesmos**. Rio de Janeiro, RJ: Rocco, 1994.
- RITAINÉ, É. Des migrants face aux murs d'un monde-frontière. In: JAFFRELOT, C.; LEQUESNE, C. (Dir). **L'enjeu mondial**: les migrations. Paris: Presses de Sciences Po- L'Express, 2009.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2001.
- TODOROV, T. **Nous et les autres**: la reflexion française sur la diversité humaine. Paris: Editions du Seuil, 1989.
- WENDEN, C. W. As novas migrações. **Revista SUR**, edição 23, 2016. Disponível: <<http://sur.conectas.org/as-novas-migracoes/>>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- ZOLBERG, A. R. **A nation by design**: immigration policy in the fashioning of America. New York, NY: Russell Sage Foundation, 2006.

**RELATOS DE PESQUISA DE CAMPO
SOBRE MUDANÇAS EM UMA REGIÃO DE
TRÍPLICE FRONTEIRA - BRASIL-BOLÍVIA-PERU**

Marília Lima Pimentel Cotinguiba
Geraldo Castro Cotinguiba

As migrações internacionais recentes trazem questões importantes para o ritmo e a vida diária das populações e das cidades (SASSEN, 1990), para a vida de imigrantes e as suas formas de interação social (BAENINGER, 2015). A construção de espaços intra-urbanos marcados pela presença de imigrantes redesenha o tecido urbano na conformação de novos espaços da migração no país (BAENINGER, 2012). No Brasil, essa característica é uma realidade e a imigração haitiana é um dos grupos de imigrantes que passou a ter uma relevância nesse processo.

A proposta deste texto é relatar, com base em nossa pesquisa de campo itinerante, mudanças ocorridas na região de tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru. O foco é sobre a inversão do fluxo migratório haitiano, isto é, a saída desses imigrantes por essa região, exatamente o ponto que foi o principal lugar de entrada entre 2010 e 2014. O período aqui são os anos de 2014 a 2016, com relato específico de nossa vivência etnográfica na região em setembro de 2016.

Materiais, métodos e aportes teóricos da pesquisa

Ao longo de sete anos pesquisando a imigração haitiana, realizamos diferentes abordagens para a coleta de dados, o tipo de dados coletados e os analisamos sob diferentes prismas teóricos. Por se tratar de uma pesquisa longitudinal, tal procedimento foi necessário em diferentes momentos e na interlocução com a variável sujeitos com diversificadas trajetórias pessoais e coletivas – pessoas do campo, da cidade, analfabetas, universitários, artistas, protestantes, católicos, vodúístas, jovens, crianças, idosos, homens e mulheres.

Em relação aos materiais, recorremos à análise de fotografia, videografia, audiogravação, notas em caderno de campo, questionários, documentos, notícias e informações em jornais impressos ou eletrônicos. Empregamos, também, diferentes métodos e técnicas de pesquisa, como a etnografia, a participação observante, a entrevista não dirigida e

semiestruturada, preenchimento de questionários, grupo focal, histórias de vida (biográfico). Essas técnicas e métodos foram empregados em diferentes realidades sociais e de acordo com nossos deslocamentos ao longo do tempo e no espaço, por meio da pesquisa de campo itinerante realizada no Brasil, Chile, República Dominicana e Haiti, além das cidades de região de fronteiras que abordamos neste texto.

No âmbito das análises dos dados coletados, recorreremos a diferentes aportes teóricos, cada um de acordo com o objetivo da escrita de um trabalho, das informações coletadas, dos problemas encontrados. Por exemplo, ao analisar notícias ou informações, a abordagem analítica principal tem sido a análise do discurso (FOUCAULT, 2007), enquanto as informações a partir de entrevistas analisamos sob a perspectiva tanto da análise do discurso como da abordagem interpretativa (WEBER, 2012) e qualitativa (ARIZA; VELASCO, 2012). Já ao analisar a migração haitiana enquanto um processo com mais de um século de duração, o materialismo histórico e a noção de acumulação capitalista (MARX, 1988) e acumulação flexível (HARVEY, 2010) foram as escolhas mais adequadas.

Esses são os principais recursos – e não os únicos – que temos empregado longitudinalmente no desenvolvimento de nossa pesquisa sobre a migração haitiana para e no Brasil. Além disso, vale ressaltar que a interlocução e o diálogo foi e continua sendo realizado por meio de diferentes línguas. O português, como língua materna dos pesquisadores, o crioulo, como língua materna dos interlocutores, o espanhol, o inglês e o francês como línguas que “atravessam” a comunicação sob diferentes contextos e momentos, são as nossas línguas de comunicação. Ter aprendido a falar, entender, ler e escrever em crioulo haitiano foi e é, sem dúvida, o melhor recurso para a comunicação e compreensão, relação de confiança e de troca nessa pesquisa marcada por entrada, circulação interna e saída de haitianos e haitianas no, pelo e do Brasil, respectivamente.

Uma região de tríplice fronteira na Amazônia

A tríplice fronteira Brasil-Peru-Bolívia, no estado do Acre, constituiu-se como um espaço de trânsito da imigração haitiana no Brasil a partir do final de 2010. Considerando essa tríplice fronteira como um “espaço de relações dos migrantes” (ALMEIDA; BAENINGER, 2013), podemos afirmar que ocorreu uma mudança provocada pelos desdobramentos das interações sociais migrantes no espaço, dinâmicas que dotaram a região como um espaço social de passagem e circulação de diferentes nacionalidades, com predominância de haitianos – mulheres e homens adultos, adolescentes e crianças.

A relevância da região se dá pelo fato de que, entre os anos de 2010 e final de 2015, cerca de praticamente 50% do total das pessoas de nacionalidade haitiana que entraram no Brasil – além de outros imigrantes – tiveram esse espaço como *locus* de trânsito, o que colocou em contato pessoas de diferentes realidades sociais em um mesmo espaço. Assim, uma fronteira que estava relativamente habituada com a presença cotidiana dos vizinhos – peruanos e bolivianos –, no espaço de meia década, passou por modificações com a chegada, permanência temporária e trânsito de pessoas de outras nacionalidades. No período aqui abordado, um total de 43.558 pessoas de 18 nacionalidades entraram pelas cidades de Assis Brasil e Brasileia, no estado do Acre. Desse total, 37.864 foram haitianos e haitianas. Definitivamente, para uma cidade como Brasileia, com uma população estimada entre 22 e 24 mil habitantes, a chegada e partida desses imigrantes alterou consideravelmente a noção de fronteira para a região.

Saída

Um fato diferencial da imigração haitiana no Brasil é a saída. Há diferentes formas de saída, tais como a regularidade da saída pelo trânsito, como ocorreu desde o início dessa migração, em 2010 e 2011, com destino à Guiana de língua francesa. Também houve e há a saída intracontinental para países sul-americanos de língua espanhola, como o caso do Chile e da Argentina. Outra foi a saída para o norte, isto é, com destino aos Estados Unidos, o que ocorreu ao mesmo tempo da saída sul-americana. No caso da saída para o norte, estivemos *in loco* na tríplice fronteira, em 2016, para observações e realização de entrevistas com as pessoas migrantes e pessoas/instituições envolvidas com o processo de mobilidade.

Diferentemente do processo de entrada, quando a maioria dos sujeitos chegavam na região com um semblante cansado, alegando não ter mais dinheiro para prosseguir a viagem ou para conseguirem alojamento e alimentação, desconhecedores da língua, na saída, o que vimos era o contrário. Roupas e calçados novos, aparelhos celulares *smart phone*, postura “altiva”, falando a língua portuguesa com certo domínio etc. Ao perguntarmos, por exemplo, a um rapaz por que ele estava deixando o Brasil, ele respondeu: *o Brasil foi pro buraco e os haitiano se lascou*.

Na borda da tríplice fronteira

Na borda da tríplice fronteira, entramos visitamos alguns locais e conversamos com algumas pessoas com o objetivo de captar informações sobre a saída de haitianos. Estivemos na rodoviária de Brasileia e para a nossa decepção, recebemos uma negativa de um funcionário de uma

empresa de ônibus: *não, é raro chegar um haitiano aqui, eles agora vêm de táxi. Só de vez em quando chegam alguns aqui.* Diante dessa informação, procuramos o Batalhão de Polícia Militar, localizado ao lado do terreno onde por cerca de mais de dois anos funcionou o “abrigo” para imigrantes. Os policiais nos atenderam e as informações foram um pouco mais detalhadas: *aqui vocês não vão ver os haitianos, se quiserem vocês terão de ir até Assis Brasil, na fronteira com o Peru. Eles vêm e não param mais aqui, vão direto lá e vão para o Peru. Só tem um detalhe, isso é de madrugada.* Perguntamos por que eles passavam de madrugada: *deve ser porque não querem ser parados. Eles vêm de táxi.*

Aproveitamos o dia para percorrermos a cidade, retornarmos aos locais que serviram de “abrigo” para os haitianos e outros imigrantes, percorremos a cidade de Epitaciolândia e cruzamos a fronteira e fomos para a cidade de *Cobija*, na Bolívia. Dormimos em Brasileia e, no dia seguinte, fomos para Assis Brasil e *Iñapari*, no Peru. Visitamos e entrevistamos um padre em Assis Brasil, que nos relatou o processo de saída dos haitianos. Retornamos até o posto alfandegário e procuramos os agentes em serviço para obtermos informações. As informações eram, basicamente, as mesmas, a de que os haitianos passavam no local de madrugada e o meio de transporte era o táxi. Assim, perguntamos, na esperança de conseguir dados mais seguros: *então, com essa saída, o posto de controle deve ter um banco de dados com o quantitativo de saídas. Nós podemos ter acesso ou ao menos ser informado sobre quantos haitianos já saíram até agora ou a média diária.* O agente, de modo enfático respondeu: *não.* Indagamos o porquê? E ele disse: *porque não há dados. Não temos um controle. Os haitianos não carimbam os passaportes para sair do Brasil.*

Decepcionados, pensamos em ir até à cidade de *Puerto Maldonado*, cerca de duzentos quilômetros de Assis Brasil, porém, ao tentar fazer o documento de saída fomos convencidos pelo agente de não irmos. O motivo era que o veículo no qual estávamos o documento não estava em nosso nome. O agente nos alertou que, pela sua experiência, era temerário viajarmos, pois correríamos riscos de sofrer algumas consequências da polícia peruana. Ouvimos o conselho e seguimos somente na borda da fronteira, na cidade de *Iñapari*, onde conversamos com motoristas de transportes de passageiros. Introduzimos o assunto da viagem e pedimos informações sobre a possibilidade de irmos até *Puerto Maldonado*. Indagados se eles transportavam haitianos, a resposta foi taxativa: *non, nosotros no lo hacemos.* Perguntamos o motivo e eles revelaram que aquilo era um trabalho exclusivo de grupos especializados, pois os taxistas brasileiros traziam os haitianos até a ponte e de lá os peruanos os levavam adiante.

Diante disso, retornamos até o lado brasileiro, na referida ponte, onde estavam alguns táxis parados. Estacionamos o carro e conversamos por algum tempo com os motoristas, era cerca de 10 horas da manhã. Conversamos com alguns deles, os quais nos descreveram, mais uma vez, o contexto. Então pedimos para nos falar como era o sistema de saída, se eram motoristas brasileiros (no caso eles) ou se eram motoristas peruanos quem conduziam os haitianos.

Branco: Tem deles que vêm buscar aqui. Na verdade essa hora aqui já não chega mais. O horário deles chegar aqui é de quatro hora da manhã (04:00). O horário que sai de lá pra cá. **Alves** disse: e tem avião que eles chegam no aeroporto de Rio Branco, a maioria deles chega onze e meia (23:30), meia noite (00:00), que é os horário. Ai eles já pegam e vem direto. É por isso que chega esse horário...se chega fora desse horário é algum de Porto velho. Mas é mais pouco. Quem traz mesmo é os táxi de Rio Branco. **Branco:** Do aeroporto. **Alves:** Do aeroporto de Rio Branco. Até às cinco e meia (05:30), por ai. É o horário de chegada deles. **Branco:** Tem Van, as Van já acostুমou, dorme ali já, os motorista. **Alves:** quando eles chega eles só troca de carro e vai embora. **Clarindo:** e quando eles chega aqui eles são avexado pra sair. Perguntamos se a pressa era medo da PF e a resposta foi negativa: **Alves:** não, daqui do Brasil? não tem medo não. **Clarindo:** medo do Peru. **Branco:** a polícia brasileira é tranquila com eles. Agora a peruana, essa sim, essa bota rasgando.

Diante das informações, repensamos nossa intenção de irmos até *Puerto Maldonado*. Avaliamos que teríamos de estar no local de madrugada, numa área sem garantia de nossa segurança e interferindo numa atividade, que supomos, era controlada por uma “rede de tráfico de pessoas”. Decidimos seguir para Rio Branco, onde poderíamos acompanhar outra parte do processo de saída, de modo mais seguro para nós e, também, sem colocar em risco os sujeitos em mobilidade. Retornamos para Brasileia e, de lá, logo em seguida, partimos para Rio Branco – a capital do Acre – e, no caminho, traçamos as estratégias de observação e interação quando encontrássemos com os imigrantes em processo de saída. Chegamos no início da noite em Rio Branco, fomos para um hotel, guardamos nossos objetos e, pouco depois, fomos até a rodoviária da cidade.

Em Rio Branco

Era à noite, quando chegamos à rodoviária de Rio Branco, era por volta das 20:00 horas. Circulamos por cerca de dez minutos, observando a movimentação das pessoas, dos ônibus e táxis, na intenção de encontrar algum imigrante haitiano para conversarmos. Após essa

breve incursão, procuramos a administração do local e fomos atendidos por uma mulher. Informamos nossa intenção no local e fomos informados que nossa busca não lograria êxito, pois já não era mais uma prática esses imigrantes utilizarem o transporte de ônibus para chegada a Rio Branco e nem para chegarem até à região de fronteira. Aconselhou-nos, ainda, que seria bom irmos até o aeroporto da cidade, pois era por lá que o fluxo de saída estava ocorrendo.

O aeroporto de Rio Branco fica distante cerca de 20 km do centro da cidade. O fato de termos viajado de carro ²⁴⁹ particular nos proporcionou uma locomoção menos dispendiosa, com horários e itinerários previamente estabelecidos e com mais agilidade. Da rodoviária, seguimos para um hotel na região central da cidade, jantamos e nos preparamos para irmos ao aeroporto. Já havíamos verificado o horário de chegada dos voos que pousariam na cidade. Eram dois voos com previsão de chegada por volta de meia noite. Assim, no horário calculado fomos para o local. Chegamos com antecedência de cerca de 30 minutos, tempo suficiente para andarmos pelo saguão do aeroporto, verificar os painéis sobre os voos, observar o local interna e externamente. Havia dois voos para chegar.

Era por volta de meia noite quando o primeiro voo chegou e logo em seguida o segundo. Não demorou muito e os passageiros começaram a sair. No portão de desembarque, observávamos as pessoas saindo e entre elas vários haitianos – falavam crioulo –, homens e mulheres. Começamos a contar e, no vai e vem das pessoas, logo perdemos a conta, pois os passageiros dos dois voos, tripulação, funcionários do aeroporto, pessoas que recebiam os passageiros que chegavam circulavam pelo local. Eram dezenas de haitianos homens e mulheres. Saímos do saguão interno e nos posicionamos na calçada em frente ao portão de saída e logo vimos a movimentação de taxistas. Aproximamo-nos com cautela e começamos a ouvir as conversas e logo intrometemo-nos nas negociações entre haitianos e taxistas.

Reflexão

Não se sabe o quantitativo de haitianos e haitianas que deixaram o Brasil pela região da tríplice fronteira, pelo estado do Acre. A razão para isso foi o fato das autoridades responsáveis não terem realizado o registro desse movimento. Os relatos das pessoas que entrevistamos diziam que eram entre 80 a 100 pessoas por dia deixando o Brasil. No aeroporto de Rio Branco, como pudemos observar *in loco*, esse

²⁴⁹ De Porto Velho, capital de Rondônia, até Brasileia, no Acre, são 745 Km. De Brasileia a Assis Brasil são mais 110 Km. Entre a fronteira e Rio Branco, no caminho de volta, são 345 Km.

quantitativo apresentou uma aproximação, pois conseguimos fazer uma contagem de 66 pessoas de origem haitiana.

Numa abordagem comparativa, esse fluxo de saída revelou – e revela – características importantes da imigração no período. Na entrada, as pessoas migrantes chegavam cansadas, indocumentadas, sem dinheiro para se alimentar, com roupas desgastadas. Além disso, com a esperança de uma vida melhor, em um país que, no período, acenava com uma economia pujante e com possibilidade de trabalho/emprego para ganharem dinheiro. Na saída, utilizando a mesma rota, porém de forma inversa, tudo parecia ser o contrário, pois até o documento que dava uma garantia quando da entrada, agora, era descartado²⁵⁰.

O Brasil parecia que tinha ido “pro buraco” e a alternativa era, então, perseguir um novo sonho, bem ao norte, nos Estados Unidos. Para isso, entretanto, a rota era longa e os custos eram muitos e, pelos relatos que tivemos, quando chegaram a *Tijuana*, no México, a situação se parecia, de certo modo, com aquela quando chegaram, anos atrás, na tríplice fronteira da Amazônia brasileira, sem dinheiro, com poucas roupas, cansados, buscando abrigo, alimentação, com o detalhe de que não haviam, ainda, nem cruzado a fronteira e tampouco recebido um documento no lugar onde desejavam estar. A imigração revela, desse modo, que a itinerância consome recursos dos sujeitos – materiais e físicos, ao mesmo tempo que outros ganham com isso e colocam em movimento diferentes aspectos das sociedades e da economia política contemporâneas.

Referências

- ALMEIDA, G.; BAENINGER, R. Modalidades migratórias internacionais: a diversidade dos fluxos às novas exigências conceituais. In: BAENINGER, R. (Org.). **Migração internacional**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2013.
- ARIZA, M.; VELASCO, L. **Métodos cualitativos y su aplicación empírica**: por los caminos de la investigación sobre migración internacional. México: UNAM; El Colegio de la Frontera Norte, A.C., 2012.
- BAENINGER, R. **Fases e faces da migração**. 2012. Tese (Livre Docência) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.
- FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária, 2007.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo, SP: Edições Loyola, 2010.
- MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1988.
- SASSEN, S. **The global city**. New Jersey, NJ: Princeton University Press, 1990.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4.ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2012.

²⁵⁰ Na ponte que divide o Brasil e o Peru, quando conversávamos com os taxistas brasileiros, vimos documentos adquiridos no Brasil, rasgados jogados no mato ao lado da ponte.

IMIGRAÇÃO CUBANA NO BRASIL: PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

Natália Belmonte Demétrio

A consolidação do Brasil na rota das migrações transnacionais (BAENINGER, 2016) tem fortalecido os fluxos Sul-Sul, desde a perspectiva dos periféricos na periferia (BASSO, 2003). Seja em função das maiores restrições à imigração nos países do chamado Norte global, seja por conta de acordos multilaterais entre os países subdesenvolvidos, o momento atual consolida novas rotas migratórias no mundo, expressando “um movimento geopolítico transnacional em que à periferia do capital dirigir-se-ão, cada vez mais, os fluxos dos países periféricos” (BASSO, 2003 *apud* BAENINGER; PERES, 2017, p. 125). Nesse contexto, novos grupos imigrantes passam a chegar no Brasil, revelando a sobreposição de diferentes processos migratórios, “com ou sem raízes históricas, com ou sem qualificação profissional, com ou sem pretensões de permanência definitiva, com ou sem garantia de direitos humanos” (BAENINGER, 2017, p. 445). A multiplicidade de situações empíricas associa-se à diversidade crescente dos percursos e estratégias de entrada no país, redefinindo as dinâmicas da população em diversas fronteiras brasileiras: antes espaços das migrações entre países vizinhos, agora também espaços das migrações transnacionais (BAENINGER, 2016).

Dentre os processos migratórios que condensam as dinâmicas acima apontadas, destaca-se Cuba. A imigração de cubanos ganha notoriedade em 2013, quando o programa de cooperação internacional Mais Médicos para o Brasil trouxe mais de 10 mil médicos cubanos (VILLEN, 2018). Essa política estruturou uma rede migratória (TRUZZI, 2016) que adquiri complexidade com o fortalecimento de outras modalidades migratórias (BAENINGER, 2012), sobretudo solicitantes de refúgio. No propósito de avançar na análise do perfil sócio demográfico desses distintos grupos de imigrantes cubanos residentes no país, esse artigo recorre a três fontes de informações oficiais: o Censo Demográfico 2010, o Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRES) da Polícia Federal e as estimativas fornecidas pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Os indicadores construídos a partir dessas bases, embora insuficientes para explicar as dinâmicas articuladas das diferentes modalidades migratórias entre Cuba e Brasil,

iluminam a heterogeneidade desse fenômeno e os efeitos inesperados do Programa Mais Médicos.

Cubanos no Brasil: o que as informações oficiais nos dizem?

A despeito de seus limites em captar os todos os imigrantes internacionais residentes no país, o Censo Demográfico constitui a pesquisa que é melhor capaz de estimar o estoque dessa população, esteja ela inserida no mercado formal ou informal de trabalho, em uma situação de documentação ou indocumentação, recém-chegada ou sobrevivente de processos migratórios mais antigos. De acordo com o último censo realizado no Brasil, em 2010, havia pouco mais de dois mil cubanos residentes no país, concentrados sobretudo em São Paulo, Amazonas, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Goiás e Tocantins (Tabela 1).

TABELA 1 – Cubanos segundo Unidade da Federação de residência. Brasil, 2010

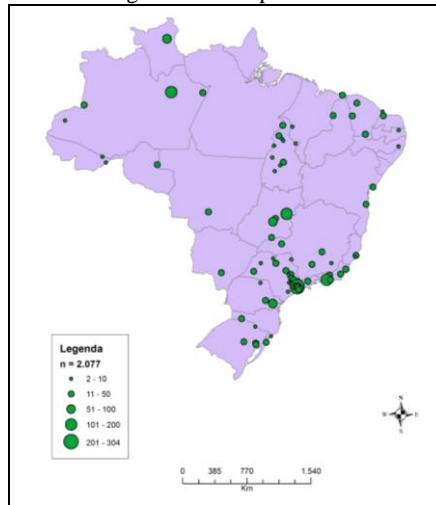
Unidade da Federação	Total
Rondônia	48
Acre	12
Amazonas	200
Roraima	53
Tocantins	85
Região Norte	398
Maranhão	3
Piauí	51
Ceará	80
Rio Grande do Norte	12
Parabá	10
Pernambuco	10
Bahia	59
Região Nordeste	225
Minas Gerais	62
Espírito Santo	30
Rio de Janeiro	183
São Paulo	619
Região Sudeste	894
Paraná	76
Santa Catarina	20
Rio Grande do Sul	82
Região Sul	178
Mato Grosso Sul	11
Mato Grosso Sul	28
Goiás	160
Distrito Federal	183
Região Centro-Oeste	382
Total	2.077

Fonte: IBGE (2010).

A distribuição segundo município de residência dessa população aponta para a configuração de diferentes espaços da imigração cubana em território brasileiro (Mapa 1). Além das capitais, sobressai o eixo Rio/São Paulo, adentrando-se pelo interior paulista até São José do Rio Preto, já próximo à divisa com Minas Gerais, e o extremo norte do Tocantins (Mapa 1).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

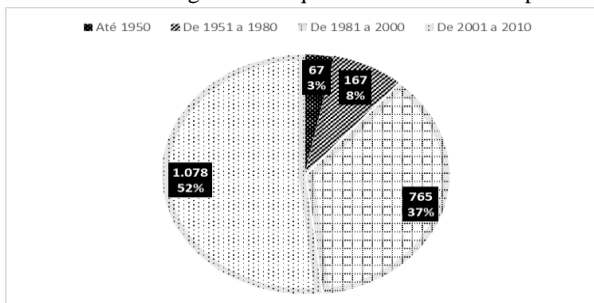
MAPA 1 – Cubanos segundo município de residência. Brasil, 2010



Fonte: IBGE (2010).

Do total de 2.077 cubanos recenseados, 1.078 fixaram residência no Brasil entre 2001 e 2010, o que representa 52% do total dessa população (Gráfico 1). Outros 765 vieram entre 1981 e 2000, enquanto 167 chegaram entre 1951 e 1980. Por essas informações, pode-se atestar o caráter relativamente recente desse processo imigratório, que se adensa somente no século XXI.

GRÁFICO 1 – Cubanos segundo ano que fixou residência no país. Brasil, 2010



Fonte: IBGE (2010).

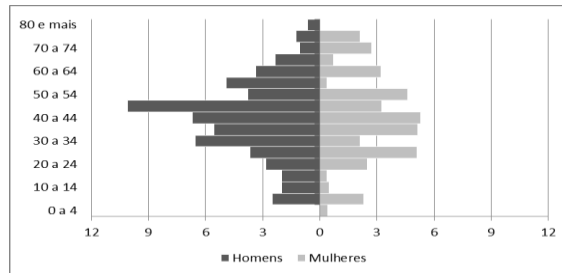
Sobressai a participação de homens, entre 30 e 55 anos (Gráfico 2). A distorção da razão de sexo é particularmente maior entre jovens de

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

10 a 20 anos. É também importante a presença de crianças, o que pode apontar uma configuração familiar de parte do fluxo (Gráfico 2).

Em relação à escolaridade, vale destacar a influência da estrutura etária sobre essa informação. Ou seja, o volume de pessoas nos níveis de instrução mais baixos expressa os efeitos da presença de crianças e jovens. Essa condição, somado ao fato de quase 68% dos imigrantes cubanos declararem possuir ensino superior completo, atesta a alta qualificação desse processo migratório (Tabela 2).

GRÁFICO 2 – Cubanos residentes no Brasil em 2010 por idade e sexo



Fonte: IBGE (2010).

Tabela 2
Cubanos segundo nível de instrução
Brasil, 2010

Nível de instrução	Total	%
Sem instrução e fundamental incompleto	175	8,4
Fundamental completo e médio incompleto	101	4,9
Médio completo e superior incompleto	393	18,9
Superior completo	1.408	67,8
Total	2.077	100,0

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico 2010.

As informações de ocupação reforçam a hipótese de os cubanos no Brasil comporem o conjunto da migração internacional qualificada no âmbito das relações Sul-Sul (DOMENICONI, 2018). Já nesse levantamento destacam-se os médicos – gerais e especialistas – além de outros profissionais da área da saúde, como técnicos de laboratórios médicos (Tabela 3). A presença importante de professores universitários, dirigentes superiores da administração pública e de empresas, além dos

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

engenheiros, também reforçam a presença importante de trabalhadores do conhecimento (DOMENICONI, 2018) nesse fluxo.

Tabela 3
Cubanos segundo ocupação
Brasil, 2010

Ocupação	Total
Médicos gerais	225
Professores de universidades e do ensino superior	152
Dirigentes superiores da administração pública	64
Médicos especialistas	53
Treinadores, instrutores e árbitros de atividades esportivas	47
Dirigentes de empresas de construção	43
Instrutores de educação física e atividades recreativas	37
Professores do ensino fundamental	36
Condutores de veículos e máquinas de tração animal	33
Engenheiros eletricitas	32
Dirigentes de vendas e comercialização	32
Engenheiros mecânicos	31
Outros professores de artes	30
Técnicos de laboratórios médicos	29
Outros professores de idiomas	26
Outras ocupações	252
Ocupações mal definidas	78
Total	1.199

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico 2010.

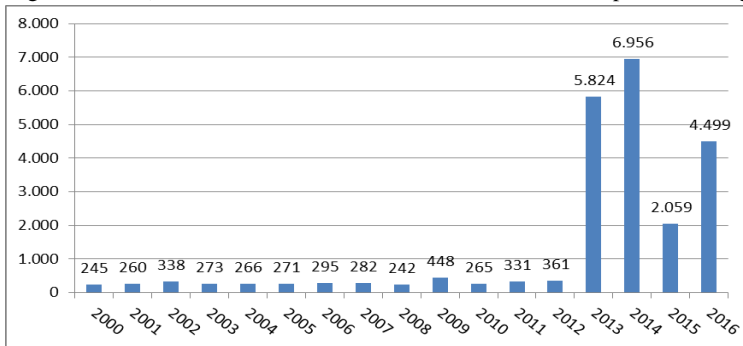
Embora o Censo Demográfico constitua o levantamento populacional mais completo do país, em um contexto de rápida reconfiguração dos processos migratórios, sua realização decenal demanda a exploração de outras fontes de informação (BAENINGER et al., 2017). Particularmente no período intercensitário, o uso de registros administrativos apresenta-se como um caminho promissor no conhecimento empírico das migrações internacionais, a despeito de seus problemas de coleta, sistematização e divulgação (BAENINGER et al., 2017).

Nesse contexto, o registro administrativo da Polícia Federal brasileira – o Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE) – representa uma promissora base de dados a ser explorada (POLICÍA FEDERAL, 2016). Vale ressaltar que esse cadastro abrange apenas os imigrantes internacionais com RNE (Registro Nacional de Estrangeiro). Portanto, não contempla solicitantes de refúgio ou indocumentados. Apesar dessa limitação, o SINCRE pode subsidiar a construção de um perfil sócio demográfico bastante robusto, na medida em que permite desagregação da informação a nível municipal, identifica

os amparos legais que garantem a residência do/da imigrante no país, tipo de visto, sexo, idade, ano de chegada e de registro no Brasil, dentro outras variáveis²⁵¹.

Levando-se em consideração essa fonte de informação, é evidente o aumento do número de registros de cubanos residentes no Brasil, principalmente a partir de 2013, ano em que é lançado o Programa Mais Médicos (Gráfico 3). Para se ter uma ideia da mudança desencadeada por essa política na composição do fluxo, entre 2000 e 2012, as entradas de cubanos não passavam de 450 registros ao ano. Em 2013, esse número salta para 5.824, alcançando quase 7 mil registros em 2014. Ou seja, após a realização do Censo Demográfico em 2010, estima-se que mais de 20 mil cubanos tiraram RNE junto à polícia Federal brasileira.

GRÁFICO 3 – Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE) no Brasil, entre 2000-2016, nascidos em Cuba por ano de registro



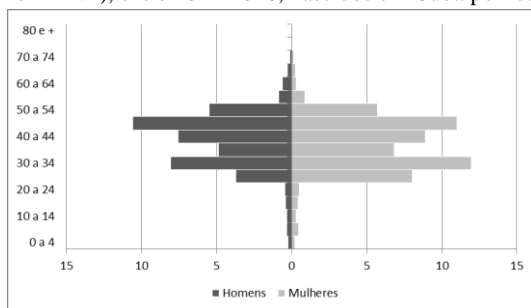
Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Em contraste à população cubana recenseada em 2010, o fluxo mais recente – ocorrido entre 2011 e 2016 – destaca-se pela maior participação de mulheres e concentração extrema nas idades entre 25 e 55 anos (Gráfico 4). Essas informações indicam, portanto, um processo de feminização e rejuvenescimento da imigração cubana no país.

²⁵¹ É necessário esclarecer que os totais das variáveis utilizadas nesse estudo não batem em função da ausência de informação no registro para alguns quesitos. Essa inconsistência revela problemas de coleta da informação, comuns à maioria dos registros administrativos brasileiros.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

GRÁFICO 4 – Imigrantes internacionais registrados no Brasil (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE), entre 2011-2016, nascidos em Cuba por idade e sexo



Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

O Mapa 2 identifica a distribuição de cubanos segundo município de residência no Brasil, considerando todos os registros efetuados entre 2011 e 2016. Acompanhando a concentração da própria população brasileira, há maior quantidade de registros no Nordeste, Sudeste e Sul, sobretudo na faixa litorânea. Especialmente no Sul e Sudeste, o espraiamento dessa imigração no interior é mais evidente. No Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, quase não existem municípios onde não tenham sido registrados imigrantes cubanos (Mapa 2). No Centro-Oeste, destaca-se o eixo que vai do Triângulo.

Brasília aparece como principal porta de entrada desses imigrantes, por onde chegaram cerca de 8.500 cubanos dos quase 20 mil que se registraram no país depois do censo demográfico (Tabela 4). Em seguida, destacam-se os estados de São Paulo, Amazonas, Ceará e Pernambuco. A entrada por Roraima começa a ganhar ritmo a partir de 2015, ainda que com valores modestos: 13 entradas registradas nesse ano, e 30 em 2016 (Tabela 4). Essa tendência reforça a configuração de outras fronteiras, estratégias e trajetórias migratórias que são camufladas quando se constrói uma análise pautada apenas nos grandes números.

Sobre a informação de ocupação no SINCRE, é essencial sublinhar a não compatibilização desse quesito com a Classificação Brasileira de Ocupação ou com as categorias censitárias. Apesar das dificuldades de interpretação que essa limitação impõe, considerou-se importante apresentá-la por iluminar a dinâmica de inserção laboral dos cubanos no Brasil que, como já apontado no Censo, apresenta

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

características que se aproximam dos fluxos de imigrantes internacionais altamente qualificados oriundos do sul global (DOMENICONI, 2018).

MAPA 2 – Imigrantes internacionais registrados, entre 2011-2016, nascidos em Cuba por município de residência no Brasil



Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Os dados da Polícia Federal reforçam a centralidade dos profissionais da área de saúde. De acordo com o SINCRE, 16.057 médicos cubanos registraram-se no Brasil, entre 2011 e 2016 (Tabela 5). Outras ocupações consideradas qualificadas ou contempladas no conceito de trabalhadores do conhecimento (DOMENICONI, 2018) também aparecem no SINCRE: professores, engenheiros, economistas, biólogos, químicos e programadores (Tabela 5). Bolsistas e estudantes somam, ainda, 1.414 pessoas (Tabela 5).

A grande maioria dos cubanos no Brasil apresentam visto temporário de residência: mais de 18 mil pessoas ou 90% dos registros (Tabela 6). Tal condição reforça os pressupostos da circulação de cérebros (DOMENICONI, 2018) e da rotatividade migratória (BAENINGER, 2012) como dimensões centrais na reconfiguração da

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

temporalidade e dos projetos migratórios característicos dos fluxos contemporâneos (BAENINGER, 2016).

Tabela 4
Cubanos registrados (Registro Nacional de Estrangeiros - RNE) segundo UF de entrada no país Brasil, 2011 a 20116

Unidade da Federação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Rondônia	0	0	1	0	0	2	3
Acre	0	2	0	4	3	3	12
Amazonas	30	21	1.164	851	90	91	2.217
Roraima	5	8	5	3	13	30	59
Pará	0	0	0	1	1	0	2
Amapá	0	1	0	0	1	0	2
Total Norte	35	32	1.170	859	108	126	2.295
Maranhão	1	3	0	0	0	2	5
Piauí	0	0	0	0	0	2	2
Ceará	1	2	618	1.249	9	106	1.984
Rio Grande do Norte	0	0	1	1	2	0	4
Pernambuco	2	3	120	690	125	107	1.045
Alagoas	1	1	0	0	2	1	4
Bahia	2	2	55	4	3	6	70
Total Nordeste	7	11	794	1.944	141	224	3.114
Minas Gerais	17	22	273	33	83	40	451
Espírito Santo	0	0	0	0	3	30	33
Rio de Janeiro	60	74	83	78	160	116	511
São Paulo	180	179	908	1.823	771	460	4.141
Total Sudeste	257	275	1.264	1.934	1.017	646	5.136
Paraná	10	11	8	17	11	9	56
Santa Catarina	0	0	0	0	1	1	2
Rio Grande do Sul	8	9	17	344	104	73	547
Total Sul	20	20	25	361	116	83	605
Mato Grosso do Sul	3	0	0	7	6	8	21
Mato Grosso	0	3	0	0	0	2	5
Distrito Federal	11	20	2.571	1.851	671	3.410	8.523
Total Centro-Oeste	14	23	2.571	1.858	677	3.420	8.549
Total	333	361	5.824	6.956	2.059	4.499	19.699

Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros – SINCRE/Política Federal.

Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Em se tratando dos principais amparos legais que garantem a residência do imigrante no Brasil, é interessante ressaltar que a medida provisória responsável por instituir o Programa Mais Médicos responder por apenas 1.029 registros, entre 2011 e 2016 (Quadro 1). O grosso do fluxo documentado nesse período – mais de 16 mil registros – enquadrou-se em dispositivo jurídico já previsto no Estatuto do Estrangeiro, 1980 (Quadro 1). Com relação à concessão de solicitação de refúgio, apenas 13 pessoas foram beneficiadas com essa proteção (Quadro 1).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Tabela 5
Cubanos registrados (Registro Nacional de Estrangeiros - RNE) segundo ocupação
Brasil, 2011 a 2016

Ocupação	Registros
Médico	16.057
Estudante	873
Professor	541
Sem ocupação	274
Arquiteto	160
Dependente de Titular	137
Engenheiro	127
Bolsista	108
Economista	107
Biólogo	105
Aposentado	93
Prendas Domésticas (Lides Do Lar)	84
Químico	83
Menor (Criança, Não Estudante)	67
Dependente De Titular	66
Enfermeiro	63
Programador	63
Motorista	60
Artista	55
Cozinheiro	51
Outra Ocupação Não Classificada	259
Outras ocupações	663
Total de casos válidos	20.096

Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros – SINCRE/Política Federal.

Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Tabela 6
Cubanos registrados (Registro Nacional de Estrangeiros - RNE) segundo tipo de visto
Brasil, 2011 a 2016

Tipo de visto	Registros	%
Permanente	1.967	9,8
Temporário	18.054	90,1
Provisório	1	0,0
Outro	8	0,0
Total de casos válidos	20.030	100,0

Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros – SINCRE/Política Federal.

Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Quadro 1

Cubanos registrados (Registro Nacional de Estrangeiros - RNE) segundo amparo legal específicos Brasil, 2011 a 2016

Amparo Legal	Descrição do Amparo Legal	Total de registros
Artigo 13 da Lei 6.815, de 1980	Define sobre a concessão de visto temporário em razão de viagem cultural ou em missão de estudos; viagem de negócios; na condição de artista ou desportista; na condição de estudante; na condição de cientista, professor, técnico profissional de outra categoria, sob o regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro; e na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência	16.105
Artigo 1 da Resolução Normativa 108, de 2014	Define sobre a concessão de visto temporário ou permanente, a título de reunião familiar, aos dependentes de cidadão brasileiro ou de estrangeiro temporário ou permanente no Brasil	1.362
Medida Provisória 621, de 2013	Institui o Programa Mais Médicos e dá outras providências	1.029
Artigo 75, da Lei 6.815, de 1980	Define sobre a concessão de extradição	238
Outros amparos legais		
Lei 9.474, de 1997	Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.	13

Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros – SINCRE/Política Federal.

Fonte: SINCRE/MJ. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Migrações transnacionais de refúgio²⁵²: algumas considerações a partir do caso cubano

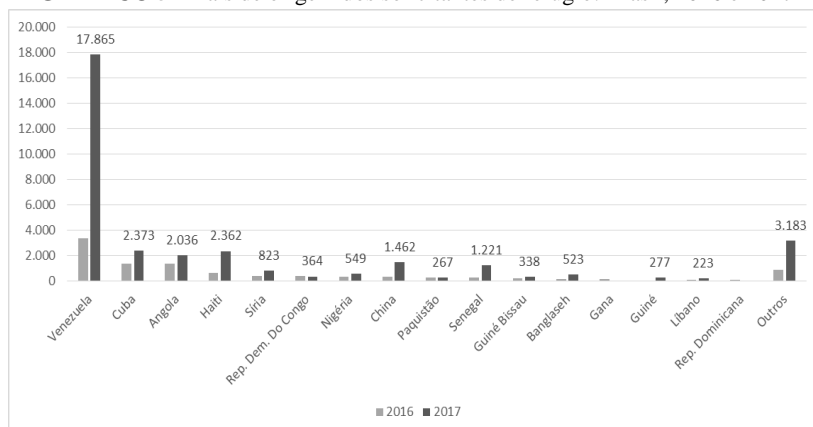
Apesar dos poucos pedidos de refúgio reconhecidos pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), nos últimos dois anos, Cuba distingue-se por ocupar o segundo lugar na lista dos principais países de origem dos solicitantes de refúgio no Brasil (Gráfico 5). Em 2016, foram mais de 1.370 pedidos de refúgio de cubanos, número que salta para 2.373 no ano seguinte (Gráfico 5).

Conforme apontado no Gráfico 6, as solicitações de refúgio no Brasil apresentam tendência de aumento, a despeito da diminuição do número de pedidos entre 2015 e 2016. Em 2010, o CONARE havia recebido 966 pedidos, valor que sobe para pouco mais de 4 mil requerimentos em 2012, estabilizando-se na casa dos 28 mil, entre 2014 e 2015.

²⁵² Baeninger (2017).

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

GRÁFICO 5 – País de origem dos solicitantes de refúgio. Brasil, 2016 e 2017



Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018. Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

O ano de 2016 registra uma diminuição de quase 15 mil solicitações, se comparado ao ano anterior, tendência de queda revertida em 2017, quando são protocolados mais de 33 mil pedidos de refúgio (Gráfico 6). Segundo levantamento do CONARE, para esse ano, 47% dos requerimentos foram feitos em postos da Polícia Federal de Roraima, 8% do Amazonas, 3% de Santa Catarina e cerca de 2% para outros estados fronteiriços, como Acre, Paraná e Rio Grande do Sul²⁵³.

O estoque de solicitações de refúgio a espera de julgamento no CONARE, em 2017, era próximo a 86 mil pedidos. Vale contrastar essa informação com o número de refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro até então: 10.145, dos quase a metade estava com registro inativo ao final de 2017²⁵⁴. De acordo com essa publicação, e conforme já explicitado no Gráfico 5, as principais nacionalidades dos solicitantes são: Venezuela, Haiti, Senegal, Angola, Cuba, Síria, Bangladesh, Nigéria,

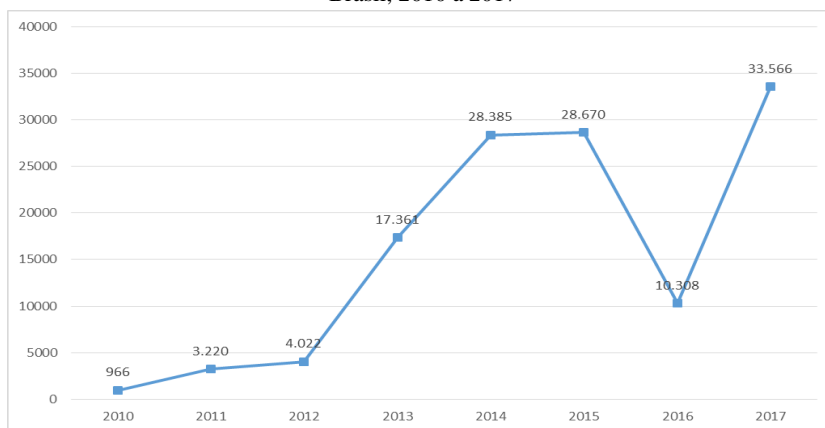
²⁵³ Informações Disponíveis em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.

²⁵⁴ Informações Disponíveis em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

República Democrática do Congo, Gana e China. Por sua vez, dentre as nacionalidades dos refugiados reconhecidos, destaca-se Síria, República Democrática do Congo, Colômbia, Palestina, Paquistão, Mali, Iraque, Angola, República da Guiné, Afeganistão e Camarões.

GRÁFICO 6 – Número de solicitações de refúgio protocoladas por ano (fluxo)
Brasil, 2010 a 2017



Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018 Atlas Temático do Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais. NEPO-UNICAMP/FAPESP (2017).

Os solicitantes de refúgio trazem à tona o debate em torno das novas nacionalidades que chegam ao Brasil, a emergência de outros caminhos, formas de entradas e estratégia de permanência documentada no país, além de explicitar as restrições e morosidade na aplicação da lei que garante a proteção aos refugiados (MOREIRA, 2012; BAENINGER, 2017a). De fato, parte dos solicitantes protocolam o pedido como recurso para obtenção provisória de documentos (PATARRA, 2012). No entanto, é também preciso considerar a existência de situações nas quais são pertinentes o reconhecimento da condição de refúgio – pois se trata de uma migração em decorrência da grave e generalizada violação dos direitos humanos²⁵⁵ –, mas que juridicamente não são amparadas como tal,

²⁵⁵ O Estatuto do Refugiado no Brasil, ratificando diretrizes internacionais, reconhece como refugiado o indivíduo que: I) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II) não tendo

a exemplo do visto humanitário concedido aos haitianos (FERNANDES; FARIA, 2017).

Por essa razão, para além das definições jurídicas, as migrações transnacionais de refúgio contemplam refugiados reconhecidos pelo CONARE, solicitantes, concessões especiais de visto (como o de acolhida humanitária) e até mesmo casos indeferidos, constituindo uma migração de crise na origem e no destino migratório (BAENINGER, 2017). Na origem, estão os condicionantes “econômicos, políticos, civis, religiosos, ideológicos e humanitários” (BAENINGER, 2017b, p. 81) que colocam determinado grupo social em movimento (SINGER, 1980). Já no destino, a crise manifesta-se através dos “regimes de controle migratório”, das “restrições à imigração” e de “suas formas de regulamentação” (BAENINGER, 2017b, p. 81).

Desde essa perspectiva de análise, seriam os cubanos solicitantes de refúgio um fluxo dentro dessa modalidade migratória? Sem dúvidas, essa reflexão abre uma agenda de pesquisa que demanda outras metodologias e investimentos teóricos. Nessa linha, algumas questões interessantes a se destacar referem-se às composições demográficas diferenciadas das variadas modalidades de migração entre Cuba e Brasil, suas dinâmicas articuladas de reprodução e o papel das redes sociais (TRUZZI, 2016) no fortalecimento e diversificação crescente do fluxo. De qualquer modo, as informações aqui reunidas já permitem estabelecer algumas considerações iniciais em torno das heterogeneidades, especificidades e temporalidades da imigração cubana para o Brasil.

Considerações Finais

Esse trabalho iluminou as diversas faces da imigração cubana no Brasil. E processo migratório guarda raízes históricas que remontam à primeira metade do século XX, assumindo contornos diferenciados no século XXI. Sobretudo a partir do lançamento do Programa Mais Médicos, em 2013, verifica-se intensificação do fluxo e recomposição de sua estrutura por idade e sexo. As transformações desencadeadas por essa política reforçam a imigração cubana no âmbito da migração internacional qualificada Sul-Sul (DOMENICONI, 2018; VILLEN, 2016;

nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; e III) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Lei n.9.474/97 Título I, Capítulo I, Seção I, Artigo 1).

2018), além de evidenciar o papel das redes sociais (TRUZZI, 2016) na dinamização de modalidades migratórias não previstas inicialmente pelo governo.

Em linhas gerais, as mudanças que acompanham a imigração cubana abrem uma agenda de pesquisa que vai desde a dimensão estrutural que constrange a vinda dessas pessoas para o Brasil, ou seja, a estrutura política, econômica e cultural no qual esse fluxo ocorre; passa pela dimensão relacional das redes, as quais evidenciam os vínculos entre migrantes e não migrantes, tanto na origem como no destino; e termina em nível individual, isto é, no “grau de liberdade ou autonomia” desses sujeitos (BAENINGER, 2014, p. 11).

Referências

- BAENINGER, R. et al. (Org.). **Atlas temático observatório das migrações em São Paulo: migração refugiada internacionais**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2018.
- _____; FERNANDES, D. M. (Coord.); PERES, R. G.; DEMÉTRIO, N. B.; DOMENICONI, J.(Org.). **Atlas temático observatório das migrações em São Paulo: migrações internacionais**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2017.
- _____. Cenários das migrações internacionais no Brasil. In: BERQUÓ, E. (Org.). **Demografia na Unicamp: um olhar sobre a produção do Nepo**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2017.
- _____. Migrações transnacionais de refúgio: a imigração Síria no Brasil no século XXI. In: CIERCO, T. et al. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.
- _____. Migrações transnacionais de refúgio no Brasil. In: LUSSI, C. (Org.). **Migrações internacionais: abordagens de direitos humanos**. Brasília, DF: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017a
- _____; PERES, R. G. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017b.
- _____. Migração transnacional: elementos teóricos para o debate. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2016.
- _____. Migrações internacionais no século 21: desafios para uma agenda de pesquisa. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 6., 2014, Lima, Perú. **Anais...** Córdoba, Argentina: ALAP, 2014.
- _____. **Fases e faces da migração em São Paulo**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2012.
- DOMENICONI, J. Migração internacional qualificada no século xxi: a circulação de trabalhadores do conhecimento desde uma perspectiva Sul-Sul. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- FERNANDES, D.; FARIA, A. V. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 145-161, 2017.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, RJ, 2010.

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- MOREIRA, J. B. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012, 377f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.
- PATARRA, N. Brasil: país de imigração? **Revista E-Metropolis**, Ano 3, n. 9, p. 1-18, 2012.
- POLÍCIA FEDERAL. **Microdados**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://obmigra.mte.gov.br/index.php/microdados>>. Acesso EM: 22 maio 2018.
- SINGER, P. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: MOURA, H. (Org.). **Migração interna: textos selecionados**. Fortaleza, ce: Banco do Nordeste do Brasil S.A., 1980.
- TRUZZI, O. M. S. Redes em processos migratórios. **Tempo Social**, v. 20, p. 199-218, 2008.
- VILLEN, P. O recrutamento de médicos-imigrantes pelo Programa Mais Médicos e a particularidade do caso cubano. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- _____. Periféricos na periferia. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2016.

IMIGRAÇÃO VENEZUELANA E O ACOLHIMENTO NA MISSÃO PAZ

José Carlos Pereira
Paolo Parise

A Missão Paz procura pensar e viabilizar a acolhida a migrantes e refugiados como um processo que se caracteriza pelo desenvolvimento permanente de várias ações articuladas entre si e com iniciativas de outras instituições sociais e políticas dedicadas às realidades dos migrantes.

O acolhimento a imigrantes venezuelanos que chegaram entre 2017 e 2018 a São Paulo, através de uma política de interiorização articulada entre o governo federal e os respectivos governos do Amazonas, Mato Grosso e São Paulo, ajuda a visualizar aquele processo. Além disso, lança questões e sugestões a governos no que diz respeito aos desafios, metodologias e planejamentos de ações voltadas às pessoas envolvidas por problemáticas sociais que exigem frequentes questionamentos, planejamentos, adaptações, previsão e flexibilidade, como a migração e suas dinâmicas. Especialmente, o processo de acolhimento é orientado pelo caráter da caridade como um “amor social” e não um mero assistencialismo.

Acolhida na Missão Paz

A Missão Paz tem raízes na década de 1930, quando ainda tinha a sua pequena estrutura construída em madeira e prestava atendimento aos imigrantes italianos que chegavam a São Paulo em busca de trabalho e melhores condições de vida. Com o passar dos anos e o desenrolar de fatos sociais como guerras, ditaduras militares, conflitos, secas etc., considerados alguns dos principais móveis da migração, além dos italianos a Missão Paz acolheu também os vietnamitas, coreanos, chilenos, bolivianos, brasileiros oriundos de diversas regiões, sobretudo do Nordeste, paraguaios, peruanos, congolese, angolanos, nigerianos, senegaleses, colombianos, equatorianos, haitianos, filipinos e venezuelanos. Atende-se, migrantes e refugiados de mais de 70 nacionalidades, em média, a cada ano.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

Coordenada por padres scalabrinianos²⁵⁶, em São Paulo, a Missão Paz desenvolve um conjunto de ações como albergamento, apoio e orientação para documentação, serviços de saúde, mediações para inserção no mercado de trabalho formal, educação etc. que expressam o caráter complexo a acolhida ao migrante com uma orientação pastoral ecumênica e, fundamentalmente, humanitária. Essas ações são desenvolvidas no âmbito de quatro projetos articulados entre si. O CPMM - Centro de Pastoral e Mediação dos Migrantes, a CM - Casa do Migrante, a INSP - Igreja Nossa Senhora da Paz e o CEM- Centro de Estudos Migratórios.

O desenvolvimento dessas ações também conta com o apoio de organizações parceiras como a Caritas e a Conectas Direitos Humanos. Isto permite à Missão Paz intercambiar experiências e dar passos para além da prestação de serviços e se inserir no campo da incidência política através sua participação em debates, audiências públicas para a elaboração, tramitação e aprovação de novas Leis migratórias como a Lei Municipal de Migração em São Paulo (Lei Municipal 16.478/16) e a nova lei nacional de migração (Lei 13.445/2017). Além do serviço e acolhida aos migrantes, essas ações de incidência política podem ser vistas como sugestões e um chamado ao poder público a se responsabilizar social e politicamente pela acolhida e tratamento dos migrantes e refugiados como pessoas de direitos.

Na Casa do Migrante, a primeira ação da acolhida se caracteriza pelo recebimento do imigrante e a disponibilidade de um lugar onde ele possa guardar os seus pertences, alimentar-se e descansar. Em seguida, a pessoa terá acesso a informações sobre outros serviços da Missão Paz voltados à inserção social como aulas de português, apoio e orientação jurídica para documentação, oportunidades de inserção no mercado de trabalho, apoio e orientação para acessos aos serviços de saúde e educação, expressão artística, cultural etc. É com essa orientação que tem ocorrido a acolhida à imigração venezuelana na Missão Paz em 2017 e 2018.

²⁵⁶ A Missão Paz pertence à Congregação dos Missionários de São Carlos, conhecidos também como scalabrinianos. O nome está ligado ao bispo italiano Giovanni Battista Scalabrini que fundou em 1887 esta Congregação para atender os imigrantes italianos numa época marcada por grandes transformações e dificuldades. Naqueles anos, muitos italianos emigravam para outros países da Europa e para as Américas. Eles encontravam dificuldades, sofrimentos, humilhações e explorações na saída dos portos, durante a viagem, nos lugares de chegada e nas regiões onde se instalavam. Tudo isto diante da passividade do Estado que não tinha lei de migração e era incapaz de dar uma resposta à essa problemática. Ao criar a Congregação Scalabriniana de padres e freiras, respectivamente, para atender a esses imigrantes, Scalabrini procura dar um mínimo de atenção a esses migrantes.

Desde o início de 2017, a Missão Paz já registrava a presença de imigrantes venezuelanos acolhidos na Casa do Migrante. Nesse período, três imigrantes venezuelanos, um homem (Fernando) e duas mulheres jovens (Bertina, Yolanda) que se conheceram na Casa do Migrante, estavam aí acolhidos. Fernando reivindicava o visto como refugiado, já Bertina e Yolanda não queriam regularização migratória, pois planejavam dar continuidade à sua migração se dirigindo para a Argentina. Sem dinheiro para seguir adiante, Bertina e Yolanda convidaram Fernando a formar um trio musical para apresentações dentro dos trens do metrô com o objetivo de conseguirem algum dinheiro. Diferentemente de Bertina e Yolanda, Fernando pretendia ficar no Brasil. Para tanto, solicitou o visto de refúgio. Bertina e Yolanda permaneceram na Casa do Migrante até o final de junho de 2017, depois foram para o Rio de Janeiro e de lá foram para a Argentina.

A Missão Paz auxiliou Fernando na solicitação do visto de refúgio, cujo processo segue em análise pelo CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados, órgão vinculado ao Ministério da Justiça. A esposa (Helena) de Fernando e a sua filha (Zípora) vieram para o Brasil e foram acolhidas na Casa do Migrante. Algumas semanas depois, com o auxílio da equipe de assistentes sociais da Missão Paz, Zípora já estava matriculada em uma escola do Bairro do Glicério. Fernando conseguiu um trabalho como ajudante de cozinha em um restaurante. Cerca de dois meses depois, Fernando, Helena e a filha Zípora mudaram-se para uma pequena casa que conseguiram alugar nas imediações do bairro do Glicério. Com a filha já matriculada em uma escola e Fernando trabalhando, Helena passou a cozinhar e servir comidas por *delivery*. Ainda hoje frequentam o espaço da Missão Paz para fazer relatos de suas experiências migratórias e para auxiliar seus conterrâneos com traduções do português para o espanhol ou para visita-los.

Intensificação e interiorização da imigração venezuelana

A polícia federal estima que há no Brasil cerca de 52.000 venezuelanos. Todavia, estima-se que mais de 70.000 venezuelanos tenham entrado no Brasil em busca de oportunidades. Muitos deles fazem uma migração pendular para a Venezuela ou reemigram para outros países fronteiriços como a Colômbia que conta mais de 600.000 venezuelanos em seu território. De acordo com a Rosilene Santiago, chefe da polícia federal em Roraima, em 2015, quarenta venezuelanos solicitaram visto de refugiado. Em 2017, os venezuelanos a solicitar refúgio chegaram a 22.000 pessoas e só nos primeiros 4 meses de 2018, foram 20.000 pessoas a solicitarem o referido visto.

A intensificação da chegada de imigrantes venezuelanos na fronteira norte do Brasil, via Pacaraima e Boa Vista em Roraima, no final do primeiro semestre de 2017, e a previsão de chegada desses imigrantes a São Paulo, fizeram com que movimentos e instituições que trabalham com migrantes, dentre elas a Missão Paz e alguns de seus parceiros como a ONG Conectas visitassem outras instituições que estavam trabalhando com imigrantes na Região Norte, e os alojamentos improvisados de migrantes e refugiados em Pacaraima e Boa Vista. O relatório²⁵⁷ dessa visita aponta que, a despeito de algumas ações pontuais como abrigos improvisados cedidos pelo governo local, muitas ações elementares para a acolhida ainda estavam por fazer. Ademais, não havia um diálogo consistente entre as esferas municipal, estadual e federal em vista da implementação e articulação de políticas que pudessem proporcionar a organização de estruturas de acolhimento digno e serviços aos imigrantes que chegavam. Havia centenas de imigrantes indígenas da etnia *warao* abrigados em um ginásio e outras centenas de migrantes não indígenas acomodados em barracas fincadas em praças públicas. Ademais, eram gigantescas as filas na polícia federal à espera de atendimento. As principais solicitações dos imigrantes eram o Visto de refugiado, comida e oportunidades de trabalho remunerado ainda que informal.

Para justificar aquelas solicitações, os imigrantes argumentavam que a Venezuela se aprofundava cada vez mais em crises política, econômica, social com o custo de vida cada vez mais elevado, escassez de gêneros alimentícios básicos e, em alguns casos, pessoas sofriam ameaças devido ao seu posicionamento político.

No início de 2018, a Missão Paz e a Conectas retornaram a Roraima, sendo que dessa vez também foram a Manaus, onde há uma missão scalabriniana para acolhimento e serviços aos migrantes. As visitas de 2017 e 2018 ao lado da articulação entre diversos atores nacionais e internacionais como ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados viabilizaram a coleta de informações relevantes para estabelecer um diálogo consistente e propositivo com o governo. É nesse bojo das visitas, diálogos, mediações, avanços, recuos etc. que o governo federal, em ação articulada com os respectivos governos de Roraima, Amazonas, Mato Grosso e São Paulo, decide por uma política de interiorização da imigração venezuelana, então concentrada nas cidades de Pacaraima e Boa Vista na fronteira norte. Essa interiorização consistia em diminuir a pressão sobre os já escassos e precários serviços de acolhimento em Roraima.

²⁵⁷ CONECTAS (2017).

A interiorização proposta consistia em deslocar de 350 imigrantes venezuelanos para os estados de São Paulo, Mato Grosso e Amazonas respectivamente. Nesses estados os imigrantes seriam “acolhidos” em albergues mantidos pelo poder público local e em Casas de acolhida de instituições como a Casa do Migrante da Missão Paz.

No caso da cidade de São Paulo, os imigrantes foram levados para quatro locais, sendo dois CTAs – Centro Temporário de Atendimento para moradores de rua, um em Santo Amaro, na zona sul e outro em São Mateus, na zona leste. A prefeitura paulistana retirou os moradores de rua desses CTAs e os ofereceu vagas em outros albergues, para abrir espaço aos imigrantes venezuelanos. De acordo com a prefeitura, foram formados quatro grupos de venezuelanos. O primeiro foi acolhido no CTA de São Mateus, na zona leste; o segundo foi levado para o CTA de Santo Amaro, na zona sul; o terceiro grupo foi levado para a Casa de Passagem Terra Nova - CPTN, gerida pelo governo estadual no bairro Bela Vista, região central da cidade; o quarto grupo foi levado para a Casa do Migrante, na Missão Paz, localizada no bairro do Glicério, também na região central da cidade.

A acolhida dos venezuelanos em São Paulo e na Missão Paz

O acolhimento aos venezuelanos em albergues geridos pelo poder público como os CTAs gerou ao menos dois conflitos de imediato. Na zona sul e na zona leste, moradores de ruas protestaram contra a ação da prefeitura por tê-los retirados dos CTAs, sem aviso prévio, para ceder espaço aos venezuelanos. Mas, também cabe o registro que as ações de acolhimento pelo poder público municipal e estadual propõem ações voltadas à inserção no mercado de trabalho, acesso à saúde e à educação. Caberia avançar na pesquisa para conferir o real alcance dessas ações.

Salvo o momento imediato à chegada dos venezuelanos na Missão Paz, o seu acolhimento na Casa do Migrante ocorreu conforme o procedimento regular adotado para os demais imigrantes que a procuram em busca de guarida. Diferentemente das chegadas regulares de imigrantes que ocorrem na Missão Paz, no dia 5 de abril, um grupo de venezuelanos chegou à Missão Paz em um ônibus do exército brasileiro escoltado por policiais militares. No pátio da Missão Paz, havia muitos repórteres, fotógrafos e cinegrafistas aguardando ávidos por imagens e palavras dos imigrantes. A esses profissionais se somaram os olhares curiosos de transeuntes e moradores da região boquiabertos com aquela cena de filme ou novela. Devidamente manobrado e estacionado o ônibus, dezoito pessoas (cinco famílias com algumas crianças de colo) desceram dele e, com o apoio de funcionários da Missão Paz e de uma imigrante venezuelana (Helena, mãe de Zípora e esposa de Fernando), se

encaminharam para a Casa do Migrante, onde foram guardar seus poucos pertences, se alimentar e recuperar energias para enfrentar a dinâmica da nova cidade. Um mês depois, no dia 04 de maio, a cena se repetiu com a chegada de outro grupo de venezuelanos (22 pessoas) à Missão Paz, a maioria jovens com idade entre 18 e 24 anos. Estes dois grupos eram compostos por 15 mulheres, 13 homens e 12 crianças, sendo que duas delas tinham respectivamente 4 e 6 meses de idade.

Foram apresentados aos venezuelanos os outros serviços de apoio e orientação aos migrantes que procuram a Missão Paz em busca de apoio jurídico para documentação, o projeto mediações para o trabalho, o projeto educação com cursos de língua portuguesa, o projeto saúde com o apoio de clínicos gerais, psicólogos, acupuntura e apoio no acesso à rede de saúde pública etc.

As demandas que os venezuelanos apresentaram para a Missão Paz consistiam em: obtenção de objetos de higiene pessoal como toalhas, sabonetes; ajuda para seus parentes que permaneceram na Venezuela; ajuda para recuperar documentos que tinham perdido ou deixado para trás; aulas de português; roupas para vestirem e saírem em busca de trabalho remunerado; sapatos, chinelos; medicamentos; ajuda para fazer o currículo vitae; informação sobre regularização migratória e sobre a legislação trabalhista brasileira, esclarecimento sobre os procedimentos para a solicitação de refúgio ou de residência temporária, e também a necessidade de que eles fossem escutados de forma humanizada, abrindo possibilidades de aliviar as suas dores, stress, angústias e sonhos da experiência migratória.

Diante das necessidades apresentadas pelos migrantes, a exemplo dos venezuelanos, a Missão Paz articula um conjunto diverso de ações e busca dar múltiplas respostas no processo de acolhimento. As respostas passam pelo esforço de visita à Roraima, juntamente com a Conectas, com o objetivo de identificar desafios, ações e possibilidades para um melhor acolhimento; pelo trabalho de advocacy e incidência política junto ao poder público com o objetivo de alcançar políticas articuladas e acessíveis aos migrantes para acesso a documentação, moradia, saúde, educação etc.; pela albergamento na Casa do Migrante e diversos serviços que contribuem na sua inserção social na vida cotidiana da cidade.

Daquele total de 40 imigrantes venezuelanos acolhidos, cinco já saíram da Casa do Migrante. Dois saíram porque conseguiram trabalho remunerado e alugaram uma pequena casa; outro saiu porque foi convidado a dividir o aluguel de um quarto e cozinha com um amigo; outros dois retornaram à Venezuela porque sentiam muitas saudades dos seus familiares que haviam ficado. Dentre os 35 que ficaram na Casa um está sob tratamento de um surto psicótico, os outros 34 estão buscando

retomar o curso de suas vidas articulando o acesso aos serviços oferecidos pela Missão Paz à busca por serviços prestados pelo poder público e através de suas próprias iniciativas, ainda que precárias, como o comércio ambulante ou mais elaboradas e complexas como a formação e articulação de redes de apoio entre si expressas já nas doações espontâneas de seus compatriotas ou na articulação entre os próprios imigrantes que se unem para dividir o pagamento de aluguéis de suas residências.

A acolhida oferecida pela Missão Paz abrange seis ações estruturadas, articuladas entre si e permeadas por uma disposição à escuta do imigrante. As ações consistem em: Advocacy e incidência política; albergamento com refeições; apoio e orientação para documentação e outras demandas jurídicas; acesso a serviços de saúde na própria Missão Paz ou na rede pública de saúde através de mediação junto aos serviços públicos de saúde, possibilidades de acesso ao mercado de trabalho formal através do projeto mediações para o trabalho; apoio e orientação para acesso aos órgãos de serviço social geridos pelo poder público. Outra expressão desse acolhimento ocorre através articulação à imigrantes há mais tempos estabelecidos em São Paulo e com brasileiros solidários que, ao lado dos primeiros, fazem doações espontâneas.

Considerações Finais: a acolhida e caridade como amor social

Independente da orientação política, do caráter étnico ou religioso dos imigrantes, o acolhimento oferecido pela Missão Paz procura se fundamentar na garantia da dignidade humana. A partir disso, procura viabilizar oportunidades para a sua inserção na vida social através de diversas formas de sociabilidades como o acesso à documentação, ao trabalho, à educação e manifestação artística e cultural.

O trabalho da Missão Paz pode figurar para alguns como uma ação assistencialista, cujo destinatário é um migrante vítima e sem competências para, por si mesmo, resolver problemas sociais que lhes impedem de acessar direitos e dignidade humana. Mas esta pode ser uma figuração equivocada da realidade que a experiência de acolhimento a migrantes ajuda a desmistificar, por um lado, e, por outro, pode inspirar o poder público na formulação e implementação de políticas migratórias.

Alguns pesquisadores²⁵⁸ compreendem, de forma lacunosa, a caridade como mais uma expressão do paternalismo ou uma forma de criar ou aumentar a dependência dos pobres em relação ao seu suposto bem-feitor ou ainda como uma forma de deslocar a responsabilidade social do Estado para outras organizações sociais. Aquela relação de

²⁵⁸ Oliveira (2015).

dependência ou esta subversão do papel do Estado transfeririam enorme poder ao benfeitor que por sua vez o aproveitaria em benefício próprio e implodiria na base a perspectiva do amor ao próximo ou amor social fundantes da ação da caridade.

Ao contrário, nossa percepção sobre a caridade não se vincula às ações paternalistas ou de bondade interessadas na multiplicação de lucros para seu praticante. Nossa percepção de caridade é inspirada em Santo Agostinho²⁵⁹. Para ele, a caridade está vinculada a um princípio teológico que a entende como sendo a ligação entre o homem e Deus. Nessa perspectiva, a caridade constitui uma ação de amor e gratuidade com o outro, com o próximo.

Além disso, essa concepção de caridade também nos permite considerar o “amor ao próximo” como um elemento fundante da relação social de “reconhecimento do outro como pessoa de direito”. Estas duas percepções sobre o sentido da caridade constituem os fundamentos centrais da justiça social como também já nos apontavam Santo Agostinho, Hannah Arendt²⁶⁰, Axel Honneth²⁶¹ e Estêvão Bettencourt²⁶².

A caridade se articula à práxis da justiça social que pressupõe o respeito, o reconhecimento e o amor ao outro como um amor social. Isto é, um sentimento e práxis de responsabilidade e respeito uns pelos outros nas relações sociais que, a despeito de serem orientadas por normas legais não têm sua garantia condicionada à observação dessas normas, mas sim por uma gratuidade espontânea. Esta reflexão de Santo Agostinho encontra eco também em Hanna Arendt²⁶³ que vincula o amor social a uma dinâmica cotidiana entre pessoas, entre estas e as instituições; uma dinâmica social muitas vezes conflitiva, mas fundada no reconhecimento, respeito e gratuidade de direitos que só se efetivam no protagonismo individual de cada pessoa e na responsabilidade social coletiva de uns com os outros. É nesse sentido que se sugere e se convida o poder público a implementar políticas de acolhimento a migrantes e refugiados.

²⁵⁹ AGOSTINHO, Santos. *Confissões*. Santo Agostinho é reconhecido como um dos célebres pensadores cristãos. O livro *Confissões* foi escrito no Século IV dc. Tornou-se uma das maiores referências para os estudiosos de Santo Agostinho e tem sido republicado sistematicamente em todo o mundo. Trabalhamos com uma edição de 1984 publicada pela Paulus (OLIVEIRA, 2015; AGOSTINHO, 1984).

²⁶⁰ Arendt (1997).

²⁶¹ Honneth (2003).

²⁶² Bettencourt (s.d.).

²⁶³ Arendt (1997).

Referências

- AGOSTINHO, S. **Confissões**. São Paulo, SP: Paulus, 1984.
- ARENDETT, H. **O conceito de amor em Santo Agostinho**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- BETTENCOURT, E. **Justiça ou caridade?** Disponível em: <http://www.pr.gonet.biz/kb_read.php?num=2921>. Acesso em: 15 abril 2018.
- CONNECTAS. Missão Paz. **Missão a Roraima e Manaus: migração venezuelana**. Paulo, SP, 2017.
- HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo, SP: Editora 34, 2003.
- OLIVEIRA, N. **Do Estado-Providência à caridade: a regressão do social e a reabilitação do religioso na ideologia neoliberal**. Lisboa: ISUP, 2015.

O DEVER DE SOLIDARIEDADE PARA COM OS IMIGRANTES

Florisbal de Souza Del'Olmo
Guilherme Massau

Historicamente, o Brasil é marcado pela participação de fluxos de imigração e emigração na formatação e constituição de sua cultura. Contudo, contemporaneamente, o fenômeno migratório tem se intensificado em relação ao passado recente, trazendo considerável contingente de não nacionais ao país, em busca de melhores condições de vida. Como corolário, o estado brasileiro resta obrigado à implementação de ações positivas aptas à equalização e/ou supressão das diferenças que ocasionam a exclusão social dos imigrantes.

Na busca de desvelar as possibilidades de superação desse desafio, num primeiro momento, partindo da análise da carta constitucional, o texto se propõe à figuração da solidariedade enquanto princípio inscrito nos objetivos constitucionalmente previstos da República Federativa do Brasil, situando-a enquanto direito humano e norma-finalidade do Estado brasileiro, extensível à proteção dos imigrantes.

Em uma segunda etapa, destacando a nova atmosfera jurídica criada pela Lei de Migração, objetiva-se apresentar algumas ações que contribuem na inclusão social do migrante, perfazendo o princípio constitucional da solidariedade. Buscar-se-á, a partir de uma análise pontual, sem a necessária visualização das condições políticas gerais, identificar as ações positivas (vinculadas aos mandamentos legais) que estejam cumprindo essa exigência normativa e analisá-las se, de fato, cumprem como o preceito da solidariedade.

Ressalte-se que não se está a problematizar, mas se tem como meta destacar o princípio da solidariedade impresso no ordenamento jurídico como elemento de interpretação e de impulso de efetivação de direitos para com os imigrantes, incluindo-os na dinâmica sociojurídica abrangida pelo lastro de normatividade da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB).

A reflexão buscará responder até que ponto a solidariedade para com o imigrante ocorre no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente com o advento da nova Lei de Migração, que acaba de entrar em vigor no

País. Para tal, o estudo será orientado pelo método de abordagem indutivo e pelo método de procedimento bibliográfico.

A solidariedade no ordenamento jurídico brasileiro

Preceitos constitucionais

Para que se possa falar em dever jurídico de solidariedade especificamente para os imigrantes é preciso situar os dispositivos que sustentam normativamente o referido dever estatal. O primeiro e nuclear é a dignidade humana (Art. 1º, III, da CRFB), estabelecido enquanto fundamento constitucional. A proteção e a promoção da dignidade humana estendem-se a todos os seres humanos que estejam em território brasileiro (SARLET, 2015).

Esse reconhecimento significa, também, invocar direito de acesso aos direitos e garantias fundamentais, a partir da compreensão do *caput* do Art. 5º da CRFB. Embora esse texto legal restrinja tal abrigo aos estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade dos direitos e garantias, no que couber, aplica-se a qualquer estrangeiro – entendimento do Supremo Tribunal Federal –, inclusive os que estiverem em trânsito. Cumulativamente, reporte-se que a prevalência dos direitos humanos se inclui como princípio constitucional regente das relações internacionais (Art. 1º, II, da CRFB) (MASSAÚ, 2017).

Em se tratando de seres humanos, portanto merecedores de toda a proteção que envolve a dignidade humana e os direitos e garantias fundamentais, é necessária a materialização dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira, previstos no Art. 3º da CRFB. Conforme já referido, neste trabalho, quer-se dar especial atenção ao princípio da solidariedade, plasmado enquanto objetivo fundamental no Art. 3º, I, *in fine*, da CRFB (MASSAÚ, 2016). Tornar a sociedade solidária é objetivo fundamental, sem a devida atenção aos imigrantes não se pode considerar a concretização, mesmo que mínima, desse preceito. Os imigrantes são parte da sociedade, pois interagem no meio social e, então, devem ser acolhidos pela solidariedade, por serem dignos de direitos e deveres.

Solidariedade como direito humano

A solidariedade e os direitos humanos compartilham do mesmo espírito, tanto que se desenvolvem juntos alcançando os movimentos sociais dos séculos XIX-XX e culminam estabelecendo o *welfare state*. Cabe destacar que a solidariedade intensifica a questão em relação ao direito dos outros. Isso é importante quando se participa de uma comunidade internacional, mas principalmente quando se participa de uma comunidade nacional. Dessarte, os direitos humanos necessitam de

atuações institucionais protetivas e desenvolvimentistas, a fim de serem concretizados, requerendo a dinâmica da solidariedade, potencializando a dignidade e o direito à igualdade (SCHOLZ, 2014).

Considerando que, historicamente, os imigrantes colocam-se em uma situação de vulnerabilidade social, a solidariedade constitui elemento essencial que produz uma ação/conjunto de ações para debelar as vulnerabilidades, *e.g.*, no caso de uma catástrofe natural a solidariedade faz com que os atingidos possam se recuperar com maior brevidade. Assim, se dá na realização de ações para que se possam concretizar os direitos humanos (SCHOLZ, 2014), *e.g.*, dos imigrantes, por meio dos mecanismos de políticas públicas de efetivação dos direitos fundamentais. A solidariedade, aqui, não é apenas dever individual, mas da comunidade e do Estado, e orientada pelos direitos humanos e fundamentais dota-se de potencialidade de eliminar a situação de vulnerabilidade social de quem imigrou para o Brasil.

Luis Renato Vedovato enfatiza a importância do debate e a consideração que deve merecer a igualdade entre o imigrante e o nacional do país que o acolhe. Defende que a participação política necessita ser ampliada ao estrangeiro, para que se possa consubstanciar essa igualdade: “não há mais sustentáculos jurídicos que autorizem a construção de figurinos jurídicos diferenciados entre estrangeiros e nacionais, no tocante à cidadania” (VEDOVATO, 2016). Esse parece ser o espírito norteador da nossa Lei de Migração.

Em Portugal foi criada, em 2001, uma associação pela defesa dos direitos dos imigrantes no país, a Solidariedade Imigrante. Sem fins lucrativos, ela tem âmbito nacional: “Queremos dar a palavra aos imigrantes, uma palavra autônoma e independente, para que sejamos os verdadeiros protagonistas na defesa dos nossos interesses” (SOLIDARIEDADE IMIGRANTES, 2018). Apregoa que os imigrantes não são criminosos nem mercadorias.

A solidariedade e, mais até, a fraternidade devem alicerçar a política migratória no mundo atual. Impõe-se que o agir fraterno transcenda os limites territoriais e permita que os países recebam os estrangeiros como iguais, corroborando assim, para a “evolução dos homens para uma sociedade mais justa, mais igual e mais fraterna” (DEL’OLMO; GIMENEZ; MACHADO, 2017). Assim, as linhas divisórias de um país jamais se podem sobrepor à condição humana, pois os direitos humanos devem prevalecer em qualquer situação.

Solidariedade na política migratória brasileira

É fato que, nos últimos anos, o Brasil vive um movimento de imigração relativamente grande, colocando-se como uma importante questão social

(PATARRA, 2005), acolhendo pessoas que, por diversos motivos, optaram em aqui residir ou permanecer por algum período de tempo. Evitando adentrar especificamente nos problemas – como, *e.g.*, a xenofobia – tem-se como situação incontestada uma série de consequências na vida social de cada ser humano e da sociedade como um todo. Buscando evitar a colocação dos imigrantes em situação de vulnerabilidade social, surge a necessidade de implementação de políticas públicas que insiram essas pessoas no contexto cultural brasileiro, sem obrigá-las a abandonar seus cultos, crenças e costumes. Trata-se de uma complexa equação que necessita, portanto, de ações dos mecanismos do Estado em termos de política de inclusão, satisfazendo, assim, ao menos em princípio, os dispositivos legais constitucionais gerais citados (SANTOS; LUCAS, 2015).

Reconhecidas as necessidades de mudança do cenário jurídico brasileiro em relação ao imigrante, a Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), com vigência a partir de 21 de novembro do mesmo ano, fruto de uma série de estudos prévios e participação da sociedade civil, coloca-se como esperança para a equação denunciada, mudando o paradigma de exclusão deixado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/1980), colocando o imigrante como um sujeito de direitos (e garantias) e trazendo uma visão humanitária, construída em uma lógica alternativa de direitos humanos, solidária à questão do fenômeno migratório (ROTTA, 2018; DEL'OLMO; ROTTA, 2017; DEL'OLMO; JAEGER JR., 2017).

Por fim, é função do Estado social, no qual o Estado brasileiro se arrima a partir da CRFB, ofertar oportunidades de equalização de desigualdades formadas por circunstâncias de dinâmicas sociais. Como as desigualdades afetam ao ser humano, independente de nacionalidade, cabe ofertar a todos programas ou políticas sociais que estiverem em estado de desigualdade e em violação do princípio da dignidade humana (HONDRICH; KOCH-ARZBERGER, 1992).

Políticas públicas a partir da Lei de Migração

O Art. 3º da Lei n.º 13.445/2017 elenca princípios e diretrizes que se aplicam à migração. Destacar-se-ão os incisos aplicáveis ao imigrante: I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II – repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III – não criminalização; IV – não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V – promoção de entrada regular e de regularização documental; VI – acolhida humanitária; VIII – garantia do direito à reunião familiar; IX – igualdade de tratamento e de

oportunidades ao migrante e seus familiares; X – inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI – acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII – promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII – diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; XVII – proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; XXI – promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei.

Por sua vez, o Art. 4º estabelece garantias no território nacional, como a igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Os incisos apresentam os seguintes direitos:

- I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
- II – direito à liberdade de circulação em território nacional;
- III – direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
- IV – medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;
- VI – direito de reunião para fins pacíficos;
- VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;
- VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- IX – amplo acesso à justiça e a assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
- X – direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- XIII – direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei n. 12.527, de 8 de novembro de 2011;
- XVI – direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

O conjunto de princípios e diretrizes, direitos e garantias, agora estendidos aos imigrantes a partir dos referidos incisos dos Art. 3º e Art. 4º da Lei n. 13.445/2017 manifesta a harmonização da legislação

migratória com os tratados, convenções e declarações internacionais de direitos humanos e, conseqüentemente, com o próprio texto constitucional vigente (ROTTA, 2018).

Aponte-se que o referido diploma legal não reserva uma seção para tratar de políticas públicas imigratórias (Art. 3º, X), como o faz em relação à emigração no Art. 77. Isso é relativamente coerente, na medida em que políticas públicas não precisam ser diretamente previstas se, mesmo que genericamente, garantam aos imigrantes o acesso aos direitos e garantias básicos do ser humano e, também, o acesso a medidas inclusivas, guardadas as questionáveis restrições naturais decorrentes da nacionalidade.

Destaque-se que, mesmo que a previsão das políticas públicas no rol dos princípios e diretrizes da Lei de Migração tenha figurado no ordenamento jurídico em momento tardio, não significa que a instituição dessas políticas públicas para os imigrantes inexistisse anteriormente à vigência da lei (ROTTA, 2018), observando-se experiências prévias de solidariedade com relação ao imigrante na extensão do acesso à educação superior e à saúde.

A inclusão solidária do imigrante a partir do acesso à educação superior e à saúde

Tomando por base os princípios, diretrizes, direitos e garantias já esposados, elencados na Lei de Migração, neste tópico serão analisados casos entendidos como de concretização do princípio da solidariedade a partir do acesso à educação superior e à saúde por parte dos imigrantes.

O acesso ao ensino superior é fundamental para a integração do refugiado na comunidade em que se encontra, e também o qualifica para enfrentar as exigências locais e desenvolver sua vida. Ressalte-se que apenas um por cento dos refugiados no mundo tem acesso ao ensino superior, sendo que a média da população mundial é de 39%.

A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) divulgou, no dia 29 de setembro de 2017, matéria sobre o acolhimento de refugiados²⁶⁴ em universidades brasileiras. Segundo a ACNUR as universidades que integram a Cátedra Sérgio Vieira de Mello aumentaram em 50% os processos de acesso ao ingresso de pessoas refugiadas em seus quadros. Em 2016 eram seis, já em 2017 esse número se ampliou para nove universidades que oferecem procedimentos facilitados ao ingresso de estrangeiros. Tais universidades oferecem cursos em diversos níveis, tanto na Graduação como na Pós-Graduação (ONU, 2017a).

²⁶⁴ Convém referir que o refugiado pode ser considerado uma categoria especial do gênero *migrante*, sendo que no ordenamento jurídico brasileiro o refugiado é albergado pela Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997.

Além do acesso facilitado, outras iniciativas dessas universidades complementam o quadro de auxílio aos refugiados. Tais iniciativas consistem em oferta gratuita de cursos de português, assistência jurídica e psicossocial dentre outros *serviços*. A revalidação de diplomas, também, faz parte da iniciativa de acolhimento dos refugiados, no sentido de ampliar as oportunidades de pessoas refugiadas a alcançarem melhores oportunidades de integração laboral. Ressalta-se que eram 3 universidades em 2016 que atuavam nesse sentido, em 2017 são 4 com perspectiva de participação de mais 5 (ONU, 2017a).

Por sua vez, com relação ao acesso à saúde, garantido pela Lei 13.445/2017, conforme mencionado, refere-se que, ainda antes da vigência da lei, no dia 12 de outubro de 2017 foi veiculada, no sítio da Agência da ONU para Refugiados, a notícia de lançamento de um livro que reúne atendimentos de saúde a refugiados no Rio de Janeiro. Trata-se de obra lançada pela Secretaria Municipal de Saúde do Município, intitulada *Recomeço*. Ela traz relatos de atividades desenvolvidas entre a Secretaria de Saúde municipal e a *Cáritas* do Rio de Janeiro, cujo objetivo é a qualificação dos serviços públicos de saúde e potencializar o acesso à saúde pelos imigrantes. A reportagem destaca os princípios do Sistema Único de Saúde a partir da sua integralidade, do acesso universal e da equidade, expondo a ausência da necessidade de ser brasileiro para ter acesso ao serviço de saúde prestado pelo governo (ONU, 2017b).

Essa obra, *Recomeço*, registra quase três anos de parceria entre a Secretaria Municipal de Saúde e o Programa de Atendimento a Refugiados da *Cáritas* (RJ). O trabalho entre essas duas instituições resultou em vacinação, orientações sobre higiene bucal, doenças sexualmente transmissíveis e, também, mudança na forma de tratamento dos profissionais de saúde em relação ao imigrante, já que são pessoas com outra cultura e outro idioma (ONU, 2017b).

Nessa tessitura, podemos afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro ensaia, de forma consistente, os primeiros passos no sentido de propiciar ao imigrante, sem descuidar de sua cultura, o acesso aos direitos básicos à educação e à saúde, com o que ele conseguirá propiciar ao Brasil uma justa retribuição, com seu trabalho, ao acolhimento dispensado quando de seu ingresso aqui, sejam quais tenham sido os motivos que o fizeram abandonar sua pátria e se integrar à nossa.

Conclusão

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir da CRFB de 1988 coloca a proteção da pessoa humana e a materialização dos direitos humanos como preceitos fundamentais, claramente extensíveis aos

imigrantes, independentemente de sua situação (em residência, estadia, passagem...).

A dignidade humana é o núcleo e o fundamento da proteção jurídica a qualquer pessoa que se encontra no território nacional. Dessa forma, pelo fato de o Estado brasileiro ser um Estado social, consagra-se a solidariedade como princípio constitucional (Art. 3º, I, da CRFB), devendo colocar-se como princípio guia na formulação de ações, por parte do Estado, que incluam os imigrantes nas dinâmicas sociais, evitando a sua vulnerabilização social

Tendo presente os novos desafios com relação do fenômeno migratório no cenário brasileiro, tornou-se essencial a renovação do ordenamento jurídico no tocante à regulação da questão migratória e ampliação dos direitos e garantias dos imigrantes. Dessa forma, pode-se estabelecer a conexão entre a Lei n. 9.474/97, que trata dos refugiados, com a Lei n. 13.445/2017 que trata dos migrantes, já que o refugiado é um tipo de imigrante quando ingressa no Estado brasileiro. Dessa forma, tem-se uma estrutura jurídica que se fundamenta na CRFB e atinge o migrante e, também, especificamente, o refugiado.

Diante da obrigação por parte do estado de manejar essa situação com sucesso e respeito aos direitos humanos, a promoção de políticas públicas coloca-se como possibilidade de ações materializadoras da solidariedade que, cumuladas com a renovação do ordenamento jurídico brasileiro, no tocante à questão migratória, possibilitam o acolhimento do imigrante e procuram evitar a sua colocação em situação de vulnerabilidade social. Dessa forma, o texto traz dois exemplos de iniciativas que se encontram de acordo com a Lei n. 13.445/2017. O primeiro na área de educação e o segundo na área da saúde. Ambos os exemplos são iniciativas de órgão públicos, contudo, também a iniciativa privada se faz presente.

Tais iniciativas vão ao encontro do objetivo fundamental constitucional de construir uma sociedade brasileira mais solidária. Ela deve ser solidária com todos, reconhecendo que o imigrante se encontra naturalmente – em grande maioria – em vulnerabilidade social. A solidariedade a ser considerada é a de uma sociedade complexa, que emprega parâmetros de igualdade em desigualdade para corrigir as distorções sociais. Nos exemplos citados, as ações solidárias estavam voltadas especificamente às necessidade dos imigrantes e não dos nacionais.

Referências

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em:

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

- <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- _____. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>.
- _____. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Brasília, DF, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 03 mar. 2018.
- DEL'OLMO, F. S.; JAEGER JR., A **Curso de direito internacional privado**. 12.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2017.
- _____; GIMENEZ, C. P. C.; MACHADO, M. C. O Estrangeiro na contemporaneidade: o reconhecimento do outro sob a ótica do direito fraterno. **Revista de Direito Brasileira**, v. 18. n. 7. p. 422-438, 2017.
- _____; ROTTA, D. G. Da internacionalização à internalização: lei de migração e a busca de uma concepção “contra-hegemônica” de direitos humanos. In: BEDIN, G. A.; SILVEIRA, V. O.; GROTH, T. R. **Direito internacional dos direitos humanos II**. Florianópolis, SC: CONPEDI, 2017. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/46i41956/ksiiDvdZX3gDMpmh.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.
- HONDRICH, K. O.; KOCH-ARZBERGER, C. **Solidarität in der modernen Gesellschaft**. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch, 1992.
- MASSAU, G. C. Os direitos humanos e o Art. 4º, II, da Constituição Federal Brasileira: a sua natureza e efetividade. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS**, v. 12, n. 1, p. 188-201, 2017.
- _____. **O princípio republicano constituinte do mundo-da-vida do Estado constitucional cosmopolita**. Ijuí: Unijuí, 2016.
- ONU. **Agência da ONU para Refugiados (ACNUR)**. 2017a. Disponível em: <www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/universidades-brasileiras-ampliam-em-50-a-entrada-de-refugiados-no-ensino-superior/>.
- _____. **Agência da ONU para Refugiados (ACNUR)**. Disponível em: <www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/livro-reune-boas-praticas-do-atendimento-a-refugiados-na-saude-publica-do-rio-de-janeiro>. 2017b.
- PATARRA, N. L. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.
- ROTTA, D. G. **O migrante no contexto da política migratória brasileira: perspectivas de acesso à cidadania em um cenário de (re) fechamento de fronteiras**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, *Campus* Santo Ângelo, 2018.
- SANTOS, A. L. C.; LUCAS, D. C. A **(in)diferença no direito**. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2015.
- SARLET, I. W. **Dignidade (da Pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10.ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2015.
- SCHOLZ, S. J. Solidarity as a human rights. **Archiv des Völkerrechts**, v. 52, p. 49-67, 2014.
- SOLIDARIEDADE Imigrantes. Disponível em: <<https://solidariedadeimigrante.wordpress.com/>>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- VEDOVATO, L. R.; ASSIS, A. E. S. Q.; SAMPAIO, A. A. Proteção internacional do trabalhador e as políticas migratórias. **Direito e Justiça – Reflexões Sociojurídicas**, Ano XVI, n. 27, p. 211-232.

**IRREGULAR IMMIGRATION IN THE LIGHT OF
BRAZIL'S NEW MIGRATION LAW:
THE VETO TO ARTICLE 118**

Emília Lana de Freitas Castro
Marilda Rosado de Sá Ribeiro

On May 25th, 2017, Brazil's New Migration Law (*Lei de Migração*) – Law number 13,445, from May 24th, 2017 - was published in the Brazilian Federal Official Gazette, revoking from November 2017 on both the Brazilian Foreigners' Statute (*Estatuto do Estrangeiro*²⁶⁵, and the Law which used to regulate the acquisition, loss and reacquisition of the Brazilian nationality²⁶⁶. Furthermore, the new law is now regulated by Decree n. 9.199/2017, which also entered into force in November 2017, introducing regulations to the new law's provisions and presenting a strictly administrative approach. In this sense, Brazil's new Migration Law – together with Law No. 9.474, from July 22nd 1997 (Brazilian Refugees' Law), as well as with the Brazilian Constitution – represents today the most important legal instrument for the protection of immigrants in Brazil. The new law came to substitute the Foreigners' Statute, which entered into force in the 1980s, and contained migration policies based in the control of foreigners, criminalization of migration and limitation of human rights (GARCIA, 2015, p. 157).

Before its entry into force, the original text of the Migration Law (approved by the Legislative Power) was modified by thirty vetoes issued by Brazilian Executive Power. The discussion of all of them requires a deeper analysis and a longer period of study. Therefore, in the present article, we have decided to concentrate our studies on the analysis of the vetoes to Article 118 of Law No. 13,445, as well as to its paragraphs, which used to grant immigrants who entered the Brazilian territory until July 6th, 2016 a residence permit, regardless of the immigrants' previous migratory situation, that is, regardless of whether the immigrant is considered or not to be an “irregular” immigrant. This brief study will firstly present the definition of “irregular immigrant” under International Migration Law, in order to understand how this expression should be interpreted in accordance with Brazilian Law. Irregularity is a social

²⁶⁵ Law n. 6,815, from August 19th, 1980.

²⁶⁶ Law n. 818, from September 18th, 1949.

construct, which has found in migration and in law – in national law as well as in migration law in general – a way to express itself. We do not intend in this work to exhaust the definitions both irregularity and irregular immigration have, as we want to focus on the solutions and limits the law provides for the movement of people.

With these concepts in mind, we contextualize the veto to article 118 and to its paragraphs, presenting the arguments given by the Executive Power, and outline the consequences of the vetoes for the future of Brazilian migration policy. Methodologically this is a textually based critical analysis, where literature on irregular migration will be revisited. This article also draws on primary legal texts as the basis for analysis of the veto to article 118 (namely, Brazilian Constitution, Brazil's Migration Law and the reasons for the vetoes provided by the Presidency of the Republic²⁶⁷). Due to the fact that Law n. 13,445/2017 has very recently entered into force, the points covered by it, as well as by the Decree which regulates it, have been rarely examined by Brazilian literature. Therefore, a limited range of Brazilian texts have been analyzed.

Conceptualizing irregular immigration

In the context of bringing individuals and people together, it is possible to realize that the displacement of human contingents from one country to another, in order to have better living conditions, opportunities and work is a social phenomenon, which seems to have been intensified with the advent of globalization (PEREIRA, 2006, p. 85). Academia and international bodies draw attention to specific terms related to these movements of people. In this work, we will consider the exclusion-based definition of foreigner, which understands the foreigner as the person who is not a national of a particular State (GARCIA, 2015, p. 152). This foreigner might carry out migratory movement into a destination country of which he/she is not a national with the intention of settling or residing there, becoming, therefore, an immigrant in that destination country (GARCIA, 2015, p. 154).

Under this panorama, the illegal or irregular movement of people within the globe is a relatively recent object of study as it has been analyzed by academia since late 1990's, generating a "significant body of policy and academic literature" (ANDERSON; RUHS, 2010, p. 175). In fact, there are several adjectives used to describe the way the people on the move enter a country or settle in a particular territory. Besides the adjective irregular, which is the one we adopted for this work, there are

²⁶⁷ Message n. 163, from May 24th, 2017.

also: illegal, undocumented, clandestine, non-compliant, unauthorized, trafficked, *sans papiers*, among others. In fact, the use of each one of these words indicate a particular political position.” (ANDERSON; RUHS, 2010, p. 175). Whereas Anderson and Ruhs agree that scholars prefer to use the term “irregular” or “unauthorized” as an attempt to remain ideological neutral while conducting their researches, states mostly adopt the term “illegal immigrant” in order to justify a stricter control of their borders (2010, p. 175). In fact, it is known that the majority of people on the move figure as a migrant under the terms, conditions and limits set by a particular law, whereas a minority “does not conform to the law and migrates, settles or works in deviation from the rules; they would therefore be classified as acting in a somewhat irregular manner” (DÜVELL, 2011, p. 276).

The *non-legal* movement, settlement and/or work conditions of people in the move derive from two different points of view on who is the one *responsible* for irregular migration. As Düvell explains, the first point of view refers to individual immigrants and their facilitators who violate the law of a country in order to immigrate and have access to better life conditions; the other one justifies the unlawfulness of migration once immigrants are subject to economic forces or are “victims of unfair, even racist immigration regimes [...]” (2011, p. 276). Under this panorama, the author puts into perspective the one who should be held responsible for irregular migration: either individuals (who cross borders and act contrarily to what is provided by the law of the country to which they move), or states, as these define a certain profile of migrants/migration through their policies and laws as unwanted, illegal and, consequently, as punishable (2011, p. 276). Irregular immigration is, therefore, a complex social phenomenon, which includes (i) the perspective of the immigrants either as victims of persecutions or as voluntary immigrants²⁶⁸, as well as (ii) states’ policies on migration which are based on legal, social and political constructions (2011, p. 276). In this sense, “irregular migration may be categorized as forms of social practices that intersect two or more regulatory spaces and violate at least one normative or legal rule.” (THOMSEN, 2012, p. 309), which means that irregular immigration²⁶⁹

²⁶⁸ One of the most considered classifications (or types) of migration nowadays refers to voluntary migration and forced (or involuntary) migration. These distinctions could also be given another name: labor migrants, referring to voluntary migrants and refugees, for involuntary – or forced - migrants. In this sense see (LUCASSEN; LUCASSEN, 1997, p. 14). As an involuntary or forced migrant, people are forced to leave their country or a region inside their country due to some “sort of conflict, persecution, or environmental disaster such as drought, flood, or famine” (HANLON; VICINO, 2014, p. 5). On the other hand, the voluntary migrant is motivated, in the majority of the cases, by economic reasons, as explained by Lucassen e Lucassen (1997, p. 14).

²⁶⁹ In this work, we prefer to use the term “irregular immigration” rather than “irregular migration”, once the analysis is made under the perspective of the entrance of a person into the

depends on a specific social practice that might be accepted in one context, i.e., in one country, but not in another.

However, there are other points of view to approach while analyzing the phenomenon of irregular (or illegal)²⁷⁰ migration. In fact, state and non-state actors envisage the problem of irregular immigration differently: while governments want to manage migration, activists and NGOs denounce the precarious access to human rights immigrants have, employers want to maintain their access to cheap working force, travel companies and other firms want to transfer people from one country to another with wrong or no documentation and irregular immigrants try to survive during and after their journey to/in their desired destination (BLOCH; CHIMIENI, 2011, p. 1271). In the end, these different interests of these several actors are solved according to a state's understanding on what is considered to be irregular and on what is expected to do in order to become regular within its territory: "A comparison of policies across time and space shows that, for almost all countries, irregular migration is seen as a 'problem' to solve. This can be explained by the fact that irregular migration is intrinsically related to immigration policy, border controls and definitions of citizenship by nation-states." (BLOCH; CHIMIENI, 2011, p. 1274) Immigration policies, border control and criteria for citizenship status as ways of avoiding irregular immigration are defined by the law of each state and mostly contain a surveillance profile, referring not only to the entrance of the immigrant into a state's territory but also to the immigrant's stay and conditions for staying in the country (e. g. visa requirements). In this context, the criminalization of migration seems to be a trend that has come to define modern immigration law and policy²⁷¹.

It is important to have in mind that being an irregular immigrant within the territory of a country is not necessarily a *prêt à l'emploi* status: the irregular immigrant status might derive not only from an undocumented person crossing the borders by boat, but also from a

territory of a state (immigration) which is not the one of his/her nationality. Occasionally, during direct citations, the term "irregular migration" will be used.

²⁷⁰ For the understanding of the term illegal in contrast to irregular, under a sociological approach, see (Thomsen, 2012, p. 309).

²⁷¹ Crimmigration is a term used to describe the convergence of the criminal justice and immigration law and enforcement systems and is one of the most discussed points when referring to the current migration policy of the United States. For more details on the USA's migration policy and on how crimmigration has been proposing a race-based approach in that country, see (ARMENTA, 2017). The term crimmigration was thought by Juliet STUMPF, who realized that two areas of law (criminal law and immigration law) had wrapped themselves together and in which "criminal law is poised to swallow immigration law". According to her, "Immigration law today is clothed with so many attributes of criminal law that the line between them has grown indistinct", see (STUMPF, 2006, p. 376).

businessperson who overstays his/her visa²⁷². Therefore, being irregular in a particular country is a common situation which is not limited to vulnerable people.

Irregular immigration under Brazilian Law

Considering the definitions of the previous item, we now identify how the Brazilian State defines irregular immigrants by specifying who are the irregular immigrants according to its legal provisions. Even though Brazil has developed a new Migration Law with a human rights-based approach, this does not mean that the country gives up on its right to implement a border control policy. Not only irregular immigration, but also smuggling, embezzlement, drug trafficking and biosafety issues justify the control on the borders of a country (NUNES, 2017, p. 55).

Being granted the status of an irregular immigrant under Brazilian law may occur while the person is (i) entering Brazilian territory and/or when the person is (ii) staying within Brazilian territory. A very important point to be mentioned refers to the fact that a visa owned by a non-Brazilian is a document that merely provides expectation of entry into Brazilian territory, as stated by article 6 of Brazil's Migration Law (BML). That means that the border control starts by the issuing of a visa (including the conditions for the granting of a visa – articles 9 to 11 of BML) and ends up with the control of a non-Brazilian's entry into Brazilian territory, by allowing him/her or not to cross the borders of Brazil (TIBURCIO; ALBUQUERQUE, 2015, p. 227). Article 5 of BML lists the possible travel documents a non-Brazilian has to present in order to enter and move within Brazilian territory, while article 12 provides the five types of visa issued by Brazilian State, namely: visitor visa, temporary visa, diplomatic visa, official visa, and courtesy visa. In order to enter and stay *regular* in Brazil, the immigrant shall own a valid travel document and/or the type visa which is adequate to an immigrant's situation within Brazilian borders. Moreover, immigrants who own either a temporary visa or a residence permit must register in order to own his/her civil identification (articles 19 to 22, BML). Besides these obligations, there are several other ones that, if not complied by immigrants, gives them an irregular migratory status, such as obligations related to: border residents (articles 23 to 25); stateless immigrants

²⁷² Pereira draws attention to the fact that the profile of irregular immigrants has been changing throughout the years. Not only people socially excluded in their country of origin (because with few educational qualifications and without professional skills), but also well-qualified people (who face unemployment due to a labor market crisis) often find themselves as illegal immigrants in their destination countries, see (PEREIRA, 2006, p. 86).

(articles 26 to 25); political asylees (articles 27 to 29); residence permit (articles 30 to 36), among others.

Due to the limited scope of this article, it is not possible to provide and explain all conditions Brazilian law imposes to immigrants and, if not observed, give them the status of irregular immigrants. However, we can mention in this sense article 50 of BML, which states that “deportation is a measure resulting from an administrative procedure that consists of the compulsory withdrawal of a person who is under an irregular migratory situation in the national territory” (VASCONCELOS; XAVIER JR.; CASTRO, 2018, p. 43). In comparison with the previous Foreigners’ Statute, deportation continues to have an administrative (and not criminal) nature, determining the compulsory departure of the irregular immigrant (either to his/her country of nationality or to his/her country of origin). Nevertheless, deportation is not the only sanction applied to irregular immigration cases. Article 109 of BML defines administrative infractions and sanctions, established as follows:

I – unauthorized entry in the national territory:

Sanction: deportation, in case the person neither leaves the country, nor regularizes the migratory status in due time;

II – overstaying in the national territory after the expiration of the legal term of stay established in the migratory documents:

Sanction: fine per day of overstaying and deportation, in case the person neither leaves the country, nor regularizes the migratory status in due time;

III – lack of registration within 90 (ninety) days from the entry in the country, in the cases where civil identification is mandatory;

Sanction: fine;

IV – lack of registration of the immigrant, for the purpose of a residence permit, within 30 (thirty) days from the notification by the competent body:

Sanction: fine per day of delay;

V – transportation to Brazil of a person without regular migratory documents:

Sanction: fine per transported person;

VI – breach by the carrier company of the agreement to support the stay of, or to promote the removal from the national territory of a person who was conditionally authorized to enter Brazil due to the lack of the required migratory documents:

Sanction: fine;

VII – escaping from migratory controls, either in the entry in or in the exit from the national territory:

Sanction: fine (VASCONCELOS; XAVIER JR.; CASTRO, 2018, p. 73; 75).

Important to note that items V and VI refer to the facilitator of the immigrants, i. e., people who transport immigrants and, by doing so, consequently violate the provisions of BML²⁷³. Deportations, together with the fines, are part of the possible penalties immigrants and facilitators are subject to²⁷⁴. In fact, being irregular under Brazilian law means to be (or not) in compliance with Brazilian law's requirements concerning, for instance, visa aspects, legal travel documents, residency rules within Brazilian territory, as well as cases involving the necessity of deportation and payment of fines. In this sense, the research of Anderson and Ruhs on the three levels of compliance of an immigrant within the territory of a country summarizes several situations a person may face in order to be considered an irregular immigrant:

Compliant migrants are legally resident and working in full compliance with the employment restrictions attached to their immigration status. *Non-compliant* migrants are those without the rights to reside in the host country (i.e. those "illegally resident"). *Semi-compliance* indicates a situation where a migrant is legally resident but working in violation of some or all of the employment restrictions attached to the migrant's immigration status (ANDERSON; RUHS, 2008, p. 10).

Analyzing this explanation under the perspective of Brazilian law, we could exemplify these distinctions as follows. A *compliant* immigrant is a businessperson entering the country with a valid travel document according to article 5 BML and owning a business affairs/temporary visa (article 12, II combined with article 13, II) during the time stipulated by the Brazilian authority. A *non-compliant* immigrant would be the case of this same businessperson if he/she decides to establish his/her residence in Brazil after having done business in the country, owning the document and visa cited in the example above instead of owning a residence permit in accordance with article 30 of BML. Finally, the *semi-compliance* immigrant would be the case of this very same businessperson who now is in possession of a valid residence

²⁷³ Article 115 of BML modified Brazil's Criminal Code, adding article 232-A to it, penalizing also under Criminal Law facilitators who promote, by any means, illegal migration, with the aim of obtaining economic advantage of the illegal entry of a foreigner in the national territory or of a Brazilian in a foreign country. Likewise, if facilitators promote, with the aim of obtaining economic advantage, the exit of a foreigner from the national territory so as to illegally enter a foreign country, they will also be subject to a penalty of 2 (two) to 5 (five) years of imprisonment.

²⁷⁴ The amount of the fine is determined during the administrative process the irregular immigrant or facilitator is subject to and follows the instructions contained in articles 300 to 311 of Decree n. 9,199/2017.

permit but who exclusively owns a newspaper company, infringing then article 222 of Brazilian Constitution, which provides that newspaper companies, sound broadcasting companies, or sound and image broadcasting companies shall be owned exclusively by native Brazilians or those naturalized for more than ten years, or by legal entities incorporated under Brazilian laws and headquartered in Brazil. Having understood the concept of irregularity under Brazil law, we now proceed to the analysis of the veto to article 118 BML.

The veto to article 118 of Brazil's Migration Law

The veto to article 118 of Law No. 13,445, from May 24th, 2017 was proposed by the Cabinet for Institutional Security of the Presidency of the Republic, as well as by the Executive Office of the Presidency of the Republic. The content of the vetoed article, as well as of its paragraphs was, as follows:

Article 118. A residence permit will be granted to the immigrants who entered the Brazilian territory until July 6, 2016. These people should apply for the residence permit up until 1 (one) year after the entry into force of this law, regardless of his/her previous migratory situation.

§ 1. The immigrant who apply for this permit, under the terms of this article, will be exempt from any fines, fees or consular fees.

§ 2. The Executive Power will elaborate a plan for migratory adjustment, establishing goals and indicators in order to comply with the benefits which are offered by this article.

§ 3. The immigrant, whose migratory adjustment procedure is still in progress, may opt to be a beneficiary of this law.

§ 4. The residence permit provided by this article does not imply criminal amnesty and does not avoid the development of the procedures for expulsion and legal cooperation related to acts committed at any time by the immigrant.

§ 5. The residence permit mentioned in this article shall not be granted to those immigrants who are within Brazilian territory and hold either an official visa or a diplomatic visa.

§ 6. The residence permit will be canceled if, at any time, there is confirmation that the immigrant provided false information.

§ 7. The procedures of loss or cancellation of the residence permit shall observe the full defense and the adversarial system and can be initiated either at the own motion of the competent authority of the Federal Executive Power or upon request. The decision can still be appealed within sixty (60) days of the date of its notification.

§ 8. The procedure related to the application for a residence permit mentioned in Article 118 is a one-step procedure, in which the application for the residence permit and the submission of the complementary documents shall be presented, and the biometric identification (shall) be collected and the registry implemented as well (VASCONCELOS; XAVIER JR.; CASTRO, 2018, p. 93; 95).

Reasons for the veto were:

The article grants amnesties indiscriminately to all immigrants, ignoring his/her migration situation or personal condition. That limits the discretion of the Brazilian State when accepting immigrants within its territory. Moreover, as it is not possible to determine the precise date of entrance of an immigrant into the Brazilian territory, that would allow an immigrant who entered the Brazilian territory during the *vacation legis* to benefit from such a provision, as well (VASCONCELOS; XAVIER JR.; CASTRO, 2018, p. 95).

By reading article 118, it can be concluded that the Brazilian State would grant a residence permit to all immigrants who entered the Brazilian territory until July 6th, 2016. The most important point of this article referred to the fact that the residence permit would be granted even though these immigrants would find themselves within Brazilian territory in an irregular way (“regardless of his/her previous migratory situation”). This article was considered to be the *amnesty article* of BML, once the manner of entrance and/or stay of an immigrant in Brazilian territory would be forgiven for the sake of providing him/her a regular status by allowing the immigrant to obtain a residence permit. According to Vedovato and Assis (2018, p. 606), the argument of the Executive Power stating that the article would indiscriminately grant amnesties to all immigrants, ignoring his/her migration situation or personal condition and limiting the discretion of the Brazilian State when sheltering immigrants goes on the opposite direction of what amnesty means. That is, amnesty presupposes the lack of the discretion of a state, once it is given in order to attend to a greater purpose (in this case, dignity and access of immigrants to human rights). These authors also suggest that the last part of the veto reveals that the Brazilian Government confesses its incapability of controlling its borders and, in this context, it is not a reasonable argument to justify the limitation of the granting of amnesty. Vedovato and Assis argument so, once amnesty counts as a common practice in Brazil and was already put into practice at least twice in the last 20 (twenty) years (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 606).

Even though we agree with the authors and we could affirm that the veto to this article had the intention of preventing the admission of

less privileged people (such as refugees) to Brazilian territory, we could still prove that the residence permit to people who irregularly entered or irregular find themselves in Brazilian territory is still not totally prohibited. In this sense, we could mention at least three provisions of BML and of its Decree that could prove our affirmation.

The first and most important one refers to article 31, § 4 and § 5 of BML, which allow that the applicant for the refugee-status, domestic asylum, or protection in case of statelessness is entitled to a provisory residence permit until he/she receives a final decision on his/her application (§ 4). Following this paragraph, § 5 provides that the residence permit may be granted regardless of the person's migration status. The Decree n. 9,199/2017 also provides, in its article 97, that the irregular entry of an immigrant is not an obstacle to the recognition of statelessness status, neither to the enforcement of the mechanisms of protection of stateless people and reduction of statelessness. Therefore, the irregular status of these people does not give cause to the application of article 307 of the Decree, which provides details to penalties irregular immigrants are subject to.

We also selected article 123, §1 of the abovementioned Decree that establishes that the immigrant, the border resident and the visitor may apply for the residence permit, which could be granted regardless of these people's migratory status, as long as the requirements for the application of the residence permit are attended.

Conclusions

This article discussed the idea of irregular immigration under a legal perspective, also highlighting the social aspects which are behind it, concluding that being an irregular immigrant within the territory of a country is not necessarily a fixed condition: the irregular immigrant status might derive not only from an undocumented person crossing the borders by boat, but also from a businessperson who overstays his/her visa. This makes us understand that being irregular in a particular country is a common situation, which is not limited to vulnerable people, mostly because the definition of irregular immigration is differently constructed by each state. In this context, we presented the concept of irregular immigration under Brazilian law, focusing on the definitions and provisions of Brazil's new Migration Law, which starts by the issuing of a visa (including the conditions for the granting of a visa) passing through the control of a non-Brazilian's entry into Brazilian territory and ending up with the acknowledgement that a person is irregularly settled within Brazilian territory. All these possible irregular conditions are subject to penalties that have also been presented by this article. Lastly, we

conclude that the veto to article 118 of Brazilian Migration Law could not be considered as antidemocratic and, therefore, could not jeopardize the application of “irregular” immigrants to a residence permit. Other provisions of the BML, as well as of its regulatory Decree, have proved that the application for a resident permit is possible regardless of immigrants’ migratory status.

References

- ANDERSON, B.; RUHS, M. **The origins and functions of illegality in migrant labour markets**: an analysis of migrants, employers and the state in the UK. Oxford: University of Oxford, 2008. (Working Paper n. 30).
- _____. Researching illegality and labour migration. **Population Space and Place**, v. 16, n. 3, p. 175-179, 2010.
- ARMENTA, A. Racializing crimmigration: structural racism, colorblindness, and the institutional production of immigrant criminality. **Sociology of Race and Ethnicity**, v. 3, n. 1, p. 82-95, 2017.
- BLOCH, A; CHIMIANTI, M. Irregular migration in a globalizing world. **Ethnic and Racial Studies**, v. 34, n. 8, p. 1271-1285, 2011.
- FRANCK DÜVELL. Paths into irregularity: the legal and political construction of irregular migration. **European Journal of Migration and Law**, v.13, p. 275-295, 2011.
- GARCIA, M. P. P. Estrangeiro e migrante no ordenamento jurídico brasileiro. In: RAMOS, A. C. (ed.). **Direito internacional privado**: questões controvertidas. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2015.
- HANLON, B.; VICINO, T. J. **Global migration**: the basics. Abingdon, Oxon: Routledge, 2014.
- LUCASSEN, J.; LUCASSEN, L. **Migration, migration history, history**: old paradigms and new perspectives. Suíça: Peter Lang, 1997.
- NUNES, P. H. F. **Lei de migração**: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas. Goiânia, GO: Author’s Edition, 2017.
- PEREIRA, A. C. A. Os direitos do trabalhador imigrante ilegal à luz da Opinião Consultiva 18/03 da Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. In: BARROSO, L. R.; TIBURCIO, C. (Ed.). **O direito internacional contemporâneo**: estudos em homenagem ao Professor Jacob Dolinger. Rio de Janeiro, Renovar, 2006.
- STUMPF, J. The crimmigration crisis: **immigrants, crime, and sovereign power**. **American University Law Review**, v. 56, n. 2, p. 367-419, 2006.
- THOMSEN, T. L. Irregular migration: between legal status and social practices; narratives of polish labour migration. **Nordic Journal of Migration Research**, v. 2, n. 4, p. 308-315, 2012.
- TIBURCIO, C.; ALBUQUERQUE, F. Algumas reflexões sobre o Tratamento do Estrangeiro no Brasil. In: TIBURCIO, C.; VASCONCELOS, R.; MENEZES, W. (Ed.). **Panorama do direito internacional privado atual e outros temas contemporâneos**. Belo Horizonte, BM: Arraes, 2015.
- VASCONCELOS, R. C.; XAVIER JR.; E. C.; CASTRO, E. L. F. **Brazil’s migration law**: original text in Portuguese and unofficial translation into English. Aachen: Shaker Verlag, 2018.
- VEDOVATO, L. R.; ASSIS, A. E. S. Q. Os vetos à nova lei de migração brasileira. A interpretação como um passo necessário. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2018.

**SAÚDE, MIGRAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS E
TRANSTORNOS MENTAIS:
O CASO DAMIÃO XIMENES LOPES E SEUS
DESDOBRAMENTOS APLICÁVEIS À QUESTÃO
MIGRATÓRIA TRANSFRONTEIRIÇA NO BRASIL**

Eduardo Biacchi Gomes
Ane Elise Brandalise Gonçalves

Análises que observam a incidência de transtornos mentais aos indivíduos migrantes não são recentes, muito pelo contrário. Nesse sentido, considerando que o direito à saúde é um direito universal fundamental e humano, e mediante a apresentação do caso Damião Ximenes Lopes, o estudo considera os avanços possíveis em termos de saúde pública referentes a doenças mentais que o Brasil pode aplicar aos migrantes que aqui ingressam.

A situação, em um primeiro momento, não parece ser otimista, muito pelo contrário: a saúde pública no Brasil já se mostra com inúmeros percalços, mormente em localizações fronteiriças. Reconhece-se que garantir o direito à saúde não é das tarefas mais simples, mas é algo necessário, por ser direito fundamental e humano. Ao longo do trabalho, não obstante, ver-se-á que há ânimo para as políticas públicas relacionadas à transtornos mentais, o que se deve, em grande parte, ao cumprimento do caso Damião Ximenes Lopes, que tramitou no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos e que gerou a primeira responsabilização internacional do Brasil por violações de direitos humanos. Não se trata de um assunto perdido.

Para trazer à lume tal discussão, o presente trabalho apresenta algumas noções preliminares sobre a relação entre saúde, migrações e transtornos mentais, clarificando que a saúde deve ser considerada um direito fundamental e, além disso, um direito humano.

Após, passa-se a analisar o caso Damião Ximenes Lopes e seus desdobramentos em termos de políticas públicas relacionadas aos transtornos mentais, para verificar pontos positivos e negativos em torno da temática e suas possíveis influências na questão migratória.

O trabalho é de pesquisa teórica, com fulcro no tripé jurídico “norma-doutrina-jurisprudência”. Além disso, por tratar do tema da saúde, a pesquisa também se vale da literatura sanitária e dos profissionais da saúde. Outrossim, por ser um tema em constante

transformação e implementação no Brasil, não se poderá falar em conclusões a serem extraídas, mas tão-somente em considerações finais que podem ser feitas a partir deste artigo.

Noções preliminares sobre a relação entre saúde, migrações e transtornos mentais: a saúde como direito fundamental e humano no Brasil

O direito à saúde, no Brasil, está contido em seção própria da Constituição Republicana Brasileira de 1988 (Título VII – Capítulo II- Da Seguridade Social – Seção II- Da Saúde – artigos 196 a 199), consolidando a responsabilidade do Poder Público para lidar com essa questão, em constante construção, contando com aprimoramentos e fracassos. Da leitura da Constituição, extrai-se que a saúde pública brasileira deve-se guiar pelos seus princípios estampados, o que foi reiterado no art. 7º da Lei 8.080/90. Assim, dentre os vários princípios (diretrizes) da saúde pública, destacam-se aqui a universalidade, a igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie, a descentralização político-administrativa e a capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência, dentre outros.

Nessa perspectiva, importante reconhecer que tal direito à saúde, em seu nascimento, foi fruto de muita luta junto com as forças políticas e um processo de diálogo com atores opostos, como os hospitais privados (FIOCRUZ, 2008). Com efeito, até a Constituição de 1988 o cuidado com os portadores de distúrbios mentais esteve nas mãos de entidades particulares e, quando não seria possível, entidades filantrópicas (FIOCRUZ, 2008).

Portanto, por estar inserido em um conjunto amplo de direitos positivos de matriz constitucional (SARLET, 2012, p. 20), o direito à saúde constitui-se direito fundamental social, sendo que, segundo essa fonte constitucional, todos devem ter acesso aos serviços de saúde pública, independentemente de nacionalidade, raça ou condição social.

No mesmo sentido, além de ser considerada um direito fundamental, a saúde também perfaz um direito humano, já reconhecido, inclusive, pelos sistemas protetivos, tanto de ordem global quanto de ordem regional. É assim, por exemplo, que se guia a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Mais especificamente, para OMS, a saúde mental encontra definição abrangente, compreendendo o estado de bem-estar no qual o indivíduo percebe as próprias habilidades, a forma como se lida com situações estressantes do cotidiano, a capacidade de trabalhar produtivamente e a aptidão para contribuir com sua comunidade (WHO,

2001). Portanto, saúde mental pressupõe promoção, proteção e combate aos seus transtornos, assim como o melhor tratamento quando estes já se encontram presentes no indivíduo (por isso mesmo, evita-se falar em doença mental, preferindo-se a expressão “transtorno mental”).

Em consonância com a abrangência da legislação nacional e com o tratamento conferido à saúde mental como direito humano, no presente trabalho o termo “transtorno mental” há de ser compreendido de forma ampla, de modo a acolher questões relacionadas a enfermidades mentais diversas, como esquizofrenia, depressão, dependência de substâncias, etc., apesar de se estar ciente que tal nomenclatura pode encontrar divergências terminológicas na literatura especializada.

Contudo, em que pese o direito à saúde ser considerado direito fundamental e humano, o mundo está longe de uma cobertura universal. É aí então que adentra a questão migratória, em que se questiona se os migrantes, sobretudo aqueles considerados em situação ilegal, teriam direito à saúde e, caso positivo, se o acesso seria amplo ou restrito (WILLENS, 2011; CHOLEWINSKI, 2005).

É de se observar que a situação ora aventada é levantada pela literatura e estudada (GUERRA; VENTURA, 2017; WILLENS, 2011; WOLFFERS; VERGHIS; MARIN, 2003), sendo assunto cada vez mais corrente em frente aos movimentos migratórios intensificados²⁷⁵.

No caso brasileiro, é preciso compreender como se desenvolveu, ao longo da história, a questão migratória e qual a atual conjuntura em termos de saúde pública e migrantes. Ora, de forma sumária, pode-se afirmar que o crescimento de pessoas procurando o Brasil para se estabelecer possui como um dos mais recentes marcos a década de 1950, quando então se encontravam dificuldades de reconstrução da Europa e do Japão, acrescentadas de uma fase de industrialização acelerada vivida pelo Brasil (CERVO, 2008, p. 181). Nessa época, começa-se a firmar a importância dos direitos humanos. Outrossim, hodiernamente pode-se citar o Brasil como país que conta com projetos desenvolvimentistas como atrativo, guiou-se, durante considerável tempo, pelo enfoque na cooperação Sul-Sul, e vem recebendo um número considerável de haitianos, assolados pelas questões ambientais e econômicas de seu país. Mais próximos, também conta com a vinda de colombianos, bolivianos, venezuelanos etc.

No ponto, por conta de o Brasil fazer fronteiras com grande parte dos países integrantes da América do Sul, como Suriname, Guiana,

²⁷⁵ Neste sentido, por exemplo, destaque-se para a importância do Instituto René Cassin (Instituto Internacional de Direitos Humanos), reconhecido no ramo do Direito Internacional de Direitos Humanos, que em 2017 dedicou seus estudos temáticos de apresentação anual para seara do direito humano à saúde (IIDH, 2017).

Guiana Francesa (França), Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai, o número de migrações e a troca de experiências entre tais países é muito mais intensificada, a exemplo maior do que ocorre na região da Tríplice Fronteira (GOMES; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2016).

Nesta toada, visando o tema da saúde na região transfronteiriça, o Brasil possui políticas públicas voltadas nesse sentido: em 2005, nasce o Programa Sistema Integrado de Saúde nas fronteiras, conhecido como SIS fronteiras, no qual contempla cooperação com os Estados da Argentina, Paraguai e Uruguai.

Outrossim, cumpre notar que assim como o Brasil é um país que recebeu e recebe migrantes, há de se recordar que é um país que também conta com considerável número de emigrantes, ou seja, brasileiros que procuram se estabelecer em outros Estados pelas mais diversas razões (melhores condições de vida, melhores oportunidades de trabalho, maior acesso à educação, maior poder de compras, maior bem-estar social etc.).

Considerando, pois, a questão da migração, tanto sob o ponto de vista das pessoas que o Brasil recebe para aqui habitarem quanto sob a visão dos brasileiros que decidem fazer vida fora do seu país de origem, a saúde é assunto inerente a todos, que não pode passar despercebida.

Inclusive, análises que observam a maior incidência de determinadas patologias aos indivíduos migrantes não são recentes, muito pelo contrário. Mais especificamente, em termos de saúde mental, o que se verifica é que a incidência maior ou menor de doenças mentais que não são reflexos dos países de origem dos migrantes, mas que se relacionam com a própria trajetória de migração, das adversidades experimentadas e da acolhida do país e condições experimentadas na nova vida, como estabilidade, maior acesso a empregos, etc. (KIRMAYER, 2011, p. 959).

Diante de todo o exposto, considerando que os cuidados com a saúde mental são de responsabilidade primordial do Estado, há de se analisar um caso brasileiro que chegou ao sistema interamericano, por meio de denúncia contra o Brasil, e que culminou em responsabilização internacional definida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e, após, transportar esses ensinamentos do caso de forma universal, contando com os cuidados com os migrantes no Brasil, de modo a garantir com os ditames constitucionais e internacionais.

O caso Damião Ximenes Lopes e as políticas brasileiras para transtornos mentais

O caso Damião Ximenes Lopes é emblemático, haja vista que culminou pela primeira responsabilização internacional do Brasil, perante o sistema interamericano, por violação de Direitos Humanos inscritas na

Convenção Americana de Direitos Humanos, em 04 de julho de 2006. Mais especificamente, o caso versou sobre Damião Ximenes Lopes, cearense, portador de transtorno mental, que teria sido morto três dias após seu internamento, em 1999, em virtude de tratamento desumano e degradante a ele conferido na Casa de Repouso Guararapes, em Sobral, Ceará, de precária assistência ambulatorial, com atendimento uma região de quase um milhão de habitantes, mas contando com apenas 110 leitos de internação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 9).

Interessante notar que, neste caso, o próprio Estado brasileiro reconheceu, perante a Corte Interamericana, a sua responsabilidade internacional objetiva frente à Convenção Americana de Direitos Humanos, no que tange aos artigos 4º e 5º (direito à vida e direito à integridade pessoal), mas alegou que não haveria de se falar em responsabilidade em face das reparações dos direitos 4º e 5º, bem como não reconheceu violação decorrente dos artigos 8º e 25 (garantias judiciais e proteção judicial) da referida Convenção (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 21-22).

Em 04 de julho de 2006 foi proferida decisão de mérito pela Corte Interamericana, que determinou ter o Brasil violado os artigos 1, 4º, 5º, 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos, condenando-o à reparação, por danos morais e materiais; à conclusão de processos internos; ao aprimoramento de políticas públicas em saúde mental e à publicação ampla em imprensa oficial e jornal de ampla circulação da sentença proferida pela Corte.

Quanto ao caráter reparatório da sentença em face das vítimas, o Estado Brasileiro cumpriu integralmente suas obrigações de reparação pecuniária, calculada em R\$ 280.532,85 correspondentes a danos materiais e morais, conforme pode-se verificar no Decreto n. 6.185 de agosto de 2007.

No entanto, insta clarificar que este presente artigo visa tratar especialmente das obrigações ligadas às políticas públicas, nas quais se vislumbra a força catalisadora da Corte para com o Brasil, alinhando-se ao intuito do tema proposto.

No tema saúde pública, a Corte Interamericana, quando analisou o caso Damião Ximenes Lopes, reconheceu avanços, mas também verificou várias incongruências, diretamente ligadas à gestão pública da saúde pelo Brasil. Vale dizer: o caso Damião Ximenes Lopes deixou patente ao sistema interamericano protetivo inteiro que se o SUS, *per si*, é elogiado diante do mundo inteiro, uma vez que é o maior programa de inclusão social na esfera nacional, por outro lado, padece de problemas de ordem política, eis que os governos parecem não priorizar tal questão, em

que pese a criação de planos como o famoso Plano Nacional de Reforma Psiquiátrica, contido na Lei 10.216/01, que visou garantir à população assistência integral aos serviços psiquiátricos, com enfoque para atuação dos Centros de Atenção Psicossociais (CAPS), voltados para prevenir, promover e tratar a saúde mental no Brasil.

Tal discrepância é notada também na esfera universal protetiva de direitos humanos, apesar de se reconhecer, na teoria, na existência de várias ferramentas disponíveis para ajudar empresas, governos e organizações não-governamentais (ONG) a gerir e avaliar a saúde (MACNAUGHTON, 2015, p. 64). Assim, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde, em 2010, observou que o Brasil investia tão-somente 5,4% dos recursos em saúde pública, ocupando a 169ª posição dentre 198 nações vistoriadas (OMS, 2010), malgrado ter passado 05 anos de responsabilização internacional brasileira na esfera interamericana.

De toda forma, para cumprir as obrigações voltadas às políticas públicas em apreço, o Estado Brasileiro tomou diversas medidas na área da saúde, não apenas no âmbito local de Sobral, no Ceará, onde foi criada residência na área psiquiátrica, até então não existente, mas também em outros Estados-membros, a exemplo da criação da Escola de Saúde Mental no Rio de Janeiro, além de programas destinados a todos os Estados, de ordem Federal, como a criação da Universidade Aberta do SUS. Também houve melhoras em programas, conhecidos como Residência Multiprofissional em Saúde Mental (RMS), que capacitam os profissionais da área da saúde. Ademais, foi implantado a PNEPS – Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, mediante Portaria GM/MS n. 1.996/2007, além da criação do Programa Pró-Saúde, advindo de convênio entre os Ministérios da Saúde e da Educação.

Para além das políticas feitas com o intuito de fazer valer a decisão da Corte Interamericana, outros casos de políticas públicas em que o Brasil se destacou podem ser citados. Assim, em 2013, o programa Mais Médicos foi considerado como uma conquista na ampliação de acesso aos serviços públicos de saúde, com o alcance de cerca de 63 milhões de pessoas em comunidades historicamente subatendidas, com o envio de mais de 18.000 profissionais de saúde brasileiros e estrangeiros a mais de 4.000 municípios, conforme Relatório Quinquenal (2013 – 2017) da OMS (OPAS; OMS, 2017), o que foi feito mediante cooperação do Brasil com outros países, como Cuba. Outrossim, pode-se citar o projeto da Clínica Virtual Docente, lançado em 2013 no seio internacional, utilizado para desenvolver websites e aplicativos para o acompanhamento de projetos, como o Mais Médicos (OPAS; OMS, 2017).

No mais, assim como o SUS nasceu de uma constituinte com forte atuação dos movimentos sociais em prol da saúde, a saúde mental também se transforma com movimentos sociais, que exercem forte poder impactante como atores na arena política nacional. Apenas a título exemplificativo, pode-se citar o bloco carnavalesco “Tá Pirando, Pirado, Pirou”, formado por profissionais psiquiátricos e pacientes do Rio de Janeiro e conhecido pela imprensa internacional (THE NEW YORK TIMES, 2014), do grupo de Hip Hop “Black Confusion”, de Porto Alegre, e o grupo de teatro “Loucos por Teatro”, desenvolvido em Curitiba, entre tantos outros.

Dessa forma, vê-se que as políticas públicas em prol da proteção e promoção da saúde mental, bem como cuidados para com transtornos mentais já ocasionados, não são nulas, e nem assim poderia ser: segundo dados divulgados pelo portal da Secretaria Municipal de Saúde da cidade de Curitiba, 01 em cada 04 pessoas pode sofrer de algum distúrbio de saúde mental (THE NEW YORK TIMES, 2014), número tal que somente tende a aumentar ao longo dos anos.

Dentre tais pessoas, não se pode deixar de olvidar os migrantes. E assim como há uma politização forte em termos de direito à saúde, também pode-se afirmar que há uma politização na questão da migração, o que se estampa na forma como os Estados tratam e recebem tais migrantes, os quais mantêm sua nacionalidade de origem, mas não levam consigo, dentro do mercado de trabalho internacionalizado, os direitos que tinham em seus países (BRITO, 2013).

Nesta conjuntura, considerando uma demanda de muitos anos da sociedade, a Nova Lei Migrações (Lei 13.445/2017), aprovada por unanimidade no Senado Brasileiro, também traz a ideia de integração do migrante, contando, inclusive, com a possibilidade de regularização da situação dos migrantes que aqui já se encontram.

Com efeito, com a mudança de paradigma trazida pela Nova Lei de Migrações, há maior facilitação do acesso dos migrantes ao trabalho remunerado, à educação, à saúde pública e outros tantos direitos sociais, além, por certo, do acesso relacionado aos demais direitos fundamentais. É, pelo menos, o que se espera que a Nova Lei de Migrações possa gerar no plano prático.

Por certo, tal processo de integração, em termos de garantir o direito à saúde aos migrantes no Brasil, não é tarefa simples, a exemplo maior da dificuldade de comunicação por conta de diferentes idiomas. Não obstante, ações para minimizar essa distância com o outro podem ser vislumbradas, mas de forma pontual, a exemplo da contratação de trabalhadores bolivianos e informativos em espanhol (GUERRA; VENTURA, 2017).

Vale dizer: as questões linguísticas e culturais diferenciadas não devem ser vislumbradas como barreiras, mas como uma necessidade de respeito e convívio à diferença do outro, no âmbito de pluralismo (GOMES; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2016). Nesse sentido, a capacitação dos profissionais de saúde e gestores hospitalares não pode mais desconsiderar a realidade do Brasil como país que vem recebendo migrantes dos mais diversos cantos do mundo.

Considerações Finais

Passados mais de 10 anos desde a responsabilização internacional brasileira por conta de violações de direitos humanos relacionadas a uma gama de direitos, dentre os quais o direito à saúde, o Brasil parece avançar em termos dos cuidados com transtornos mentais, avanço tal que muito contou com o impulso da divulgação do caso Damião Ximenes Lopes. Por outro lado, ainda há inúmeros relatos, externados sobretudo pela pesquisa científica, de que apesar do direito à saúde ser considerado um direito fundamental e humano universal, parece haver distinção entre cuidados empregados no atendimento a migrantes (GUERRA; VENTURA, 2017; WALDMAN, 2011). Tal distinção, infelizmente, não é realidade apenas brasileira, mas também se faz presente em outros Estados, sobretudo quando se trata de migração indocumentada ou ilegal (CHOLEWINSKI, 2005).

Por isso mesmo, para evitar que ocorra novamente o que antes Damião Ximenes Lopes sofreu e o que não se deseja a ninguém, bem como para fazer valer a universalidade do direito à saúde, por mais que existam barreiras linguísticas, sociais e culturais, o Brasil pode e deve aplicar as políticas públicas destinadas aos cuidados com transtornos mentais aos migrantes que aqui ingressam.

Nesse sentido, como consectário dos ideais espelhados pela Constituição Brasileira, a Nova Lei de Migrações também vem para colocar uma pá de cal, ou seja, para encerrar, com ideias de que os migrantes no Brasil são prejudiciais à segurança pública e de que os migrantes devem voltar de onde vieram para receber atenção primária básica de saúde.

Mais especificamente, a escolha, neste trabalho, do estudo focalizado na questão dos transtornos mentais deveu-se sobretudo ao caso Damião Ximenes Lopes, mas não apenas a ele: nos estudos migratórios, observa a literatura especializada que os migrantes estão também suscetíveis a determinadas patologias, dentre as quais se inserem os transtornos mentais. Tais transtornos podem ocorrer pelas causas mais diversas, sendo que dentre elas pode-se citar o excesso e más condições de trabalho, a exemplo das atividades exercidas pelos bolivianos em São

Paulo (CACCIAMALI; AZEVEDO, 2006; WALDMAN, 2011), bem como a própria questão de não estar inserido no seu país de origem e se ver com a necessidade de se enfrentar uma cultura diversa (KIRMAYER et al., 2011).

O Brasil possui o potencial vivo de atender com qualidade e presteza em seus serviços ligados à atenção primária de saúde e cuidados com transtornos mentais aos migrantes que aqui optaram por viver. As questões linguísticas e culturais diferenciadas não devem ser vislumbradas como barreiras, sobretudo por parte dos profissionais de saúde e de gestão hospitalar, mas sim como possibilidade de contato intercultural e de reconhecimento do outro que só determinados locais podem experimentar.

Referências

- BRITO, F. A politização das migrações internacionais. **Revista Brasileira Estudos de População**, v. 30, n. 1, p. 77-97, 2013.
- CACCIAMALI, M. C.; AZEVEDO, F. G. Entre tráfico humano e a opção da mobilidade social: o caso dos imigrantes bolivianos indocumentados na cidade de São Paulo. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 5, p. 129-145, 2006.
- CERVO, A. **inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo, SP: Saraiva, 2008.
- CHOLEWINSKI, R. Etude des obstacles à l'accès effectif des migrants irréguliers aux droits sociaux minimaux. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2005.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes versus Brasil. Sentença de 04 de julho de 2006**. San José, Costa Rica, 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 02 fev 2018.
- FIOCRUZ. Direito de todos, dever do estado: a saúde em construção. **Radis Comunicação em Saúde**, n. 72, 2008.
- GOMES, E. B.; OLIVEIRA, F. C.; GONÇALVES, A. E. B. Migração, cidadania e direitos fundamentais na tríplice fronteira. **Revista do Direito (Santa Cruz do Sul. Online)**, v. 3, p. 81-97, 2016.
- GUERRA, K.; VENTURA, M. Bioética, imigração e assistência à saúde: tensões e convergências sobre o direito humano à saúde no Brasil na integração regional dos países. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 25, p. 123-129, 2017.
- IIDH – INSTITUT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME. **48ème session annuelle d'enseignement: santé et droit international des droits de l'homme**. Strasbourg, 2017. Disponível em: <https://www.iidh.org/index.php?p=voir_formation&idFormation=39>. Acesso em: 09 fev 2018.
- KIRMAYER, L. et al. Common mental health problems in immigrants and refugees: general approach in primary care. **Canadian Medical Association Journal**, v. 6, n. 183, p. E959-E967, 2011.
- MACNAUGHTON, G. Human rights impact assessment: a method for healthy policymaking. **Health and Human Rights Journal**, v. 17, n. 1, 2015. Disponível em:

Migrações Fronteiriças
Migraciones Fronterizas

<<https://cdn2.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/13/2015/06/MacNaughton.pdf>>. Acesso em: 08 fev 2018.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial da Saúde: o financiamento da cobertura universal**. Genebra, 2010. Disponível em: <http://www.who.int/whr/2010/whr10_pt.pdf>. Acesso em: 09 fev 2018.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE; OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Quinquenal 2013-2017, do Diretor da Repartição Sanitária Pan-Americana**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.paho.org/annual-report-2017/Portugues.html>>. Acesso em: 05 fev 2018.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11.ed. rev. e atual. São Paulo, SP: Livraria do Advogado, 2012.

THE NEW YORK TIMES. At carnival, where challenging normal is the norm. **The New York Times**, mar. 2, 2014.

WALDMAN, T. C. Movimentos migratórios sob a perspectiva do direito à saúde: imigrantes bolivianas em São Paulo. **Revista de Direito Sanitário**, v. 12, p. 90-114, 2011.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World Health Report 2001: mental health: new understanding, new hope**. Geneva, 2001.

WILLEN, S. Do “Illegal” im/migrants have a right to health? Engaging ethical theory as social, practice at a tel aviv open clinic. **Medical Anthropology Quarterly**, v. 25, n. 3, 2011.

WOLFFERS, I.; VERGHIS, S.; MARIN, M. Migration, human rights, and health. **The Lancet**, v. 13, n. 362, p. 2019-2020, 2003.

ESTOICISMO, MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-FILOSÓFICAS

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
Luis Renato Vedovato
Mauro Cardoso Simões

O estoicismo não separa ciência e virtude, natureza e ser humano, natureza e liberdade, natureza e justiça. Mas ser livre e justo não é apenas viver em conformidade com a lei natural, é mais do que isso, é querer esse modo de vida e estar consciente dos motivos desse querer; por isso, a sabedoria que a lógica e a física promovem é imprescindível à conduta ética (ASSIS, 2001, p. 7).

O filósofo jurista Olney Queiroz Assis, defendeu, no ano de 2001, tese de doutorado intitulada “O estoicismo e o Direito: justiça, liberdade e poder”, tornando-se livro no ano de 2002 pela editora Lumen. O objetivo de seu trabalho foi apresentar a filosofia estoica e mostrar as conexões entre esse modelo, a *polis* grega e a *civitas* romana, com enfoque nos aspectos jurídicos e políticos que envolviam as noções de poder, justiça e liberdade, concluindo com uma crítica ao modelo globalizado de produção que isolou e descartou os seres humanos.

Ainda que tenha destacado as relações jurídicas, o autor (ASSIS, 2001) deixou aos seus pares, terreno bastante fértil para o estabelecimento de diversas relações entre os estóicos e a contemporaneidade, especialmente pela dificuldade em expor a filosofia estoica, sendo neste espaço que desenvolvemos o presente artigo.

No ano de 2017 tivemos, no Brasil, a aprovação da Nova Lei de Migrações (NLM), Lei n. 13.445 de 2017, que vem substituir tanto a Lei n. 818 de 1949, responsável por regular a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, bem como a perda dos direitos políticos, quanto o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980). De acordo com Vedovato e Assis (2017), o processo de elaboração da norma precedeu longo período de pressão da sociedade civil para conquistar espaço na agenda governamental, resultando em Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 288 no ano de 2013, iniciando tramitação conturbada no ano de 2015.

A despeito da conquista, Vedovato e Assis (2017) exploram alguns dos 18 vetos presidenciais feitos na legislação elaborada pelas casas legislativas, expondo suas preocupações frente às repercussões que estes silêncios podem causar, flexibilizando a proteção e prejudicando o efetivo objetivo da norma. Entretanto, os autores entendem que, o uso do exercício interpretativo hermenêutico que une os princípios presentes no artigo 3º da NLM aos tratados internacionais, poderá conter uma aplicação puramente dogmática e indesejada da lei, deixando claro que os Direitos Humanos devem ser os condutores da atual situação dos migrantes no Brasil.

Diante deste cenário, o objetivo do presente artigo é problematizar a figura dos migrantes a partir do estoicismo, destacando os conceitos de lógica, física e ética nesta matriz filosófica, aproveitando dos estudos de Assis (2001). Assim, intencionamos fortalecer o vínculo dos migrantes com os Direitos Humanos os quais, no século XXI, são imprescindíveis enquanto nau da humanidade, correndo o risco de cairmos na barbárie, como já anunciaram, por outros motivos, Rosa Luxemburgo (1988) e Istvan Mészáros (2008); não obstante, barbárie mais aprimorada que a da antiguidade no que tange aos requintes de crueldade.

Os estóicos e os Direitos Humanos: uma outra visão de migrantes?

O estoicismo é uma escola filosófica do período helenista fundada em Atenas por Zenão de Cicio; seu nome dá-se pelo costume da época em conferir às escolas a mesma designação do lugar onde se estabelecia. Neste caso, sendo na *stoa* (pórtico em grego), chamou-se estoica (ASSIS, 2001).

Criada aproximadamente no ano 300 a.C., abrangendo um período de cinco séculos (300 a.C. a 200 d.C.), nos permite distingui-la em três momentos: o antigo, representado por seus fundadores Zenão de Cicio (336 – 264 a.C.), Cleanto (331 – 232 a.C.) e Crisipo (280 – 210 a.C.); o médio, caracterizado por sua consolidação em Roma com destaque a Panécio (185 - 112 a.C.) e Possidônio (135 - 51 a.C.); e o imperial, cujos expoentes Sêneca (4 - 65), Epicteto (50 - 130) e Marco Aurélio (121 - 180) são mais conhecidos, e já se distanciam dos conceitos originários da filosofia, como a lógica, dando destaque à física e à ética (ASSIS, 2001).

Interessante acentuar que a primeira relação entre o estoicismo e os migrantes é o caráter migratório desta filosofia. No que toca aos seus fundadores, nenhum deles era ateniense. Zenão era negro e oriundo da Ilha de Chipre; Cleanto e Crisipo, da Ásia menor (ASSIS, 2001). Já com relação à própria escola, as raízes fincadas em Roma e depois expandidas

para o ocidente, só foram possíveis pelo movimento inicial de saída de Atenas. Apesar da dificuldade em reunir textos do período, bem como em encontrar afinidades nas reconstruções, Assis (2001) destaca que existem convergências em torno do reconhecimento do estoicismo enquanto precursor do humanismo.

Celso Lafer (1988) relaciona o Direito Natural – uma ideia de lei comum que transcende a particularidade e seja *erga omnes* – com a “pessoa humana enquanto ‘valor-fonte’ da ordem de vida em sociedade” (p. 20) por meio da filosofia estoica, a partir da existência de uma comunidade do gênero humano que reclama um Direito Universal. Ocorre que, para os estóicos, o mundo é uma *cosmópolis*, onde participamos como iguais e amigos; contudo, tal igualdade, além de não anular as diferenças inerentes a cada indivíduo, reconhecendo-o como único no mundo, também o entende como um mundo na sua inteireza (ASSIS, 2001).

Neste sentido, podemos afirmar que o cerne da filosofia estoica está no desenvolvimento de uma teoria da humanidade, vínculo que dá forças ao desdobramento dos Direitos Humanos, já que baseados no princípio da dignidade da pessoa humana.

Porque diretamente vinculada aos Direitos Humanos, a proposta central da filosofia estoica também pode ser entendida como a justificativa de uma mudança paradigmática na compreensão do que venha a ser o migrante.

Note-se que o tema, no Brasil, é sempre tratado em relação a algum tipo de limitação. No caso da primeira fase normativa, composta pelo Estatuto do Estrangeiro e pela Lei n.º 818 de 1949, o limite materializava-se na identificação do sujeito: a pessoa que vem de fora. Já na fase atual, da NLM, o foco é o território: de onde vem a pessoa; o que acaba determinando se migrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante ou apátrida (art. 1º, NLM/2017).

Em quaisquer das fases não se rompe com a ideia de limite, de exclusão, de não pertencimento; o que vai absolutamente contra a proposta da filosofia estoica, ao considerar todos os seres humanos moradores da mesma *cosmópolis*, fagulhas do mesmo *logos*, e universos em si mesmos.

O estoicismo e as migrações: fortalecendo relações com os Direitos Humanos

As características globais da filosofia estoica podem encorajar uma ideia equivocada sobre a ausência de um compromisso lógico e teórico, como ocorre atualmente com as correntes pós-modernas. Em verdade, a filosofia estoica é a primeira da história a desejar ser e auto

afirmar-se sistemática (AUBENQUE, 1972). A ideia de um organismo (*systema*) com partes solidárias entre si, sustenta a ideia de *cosmópolis*, o que reclama uma vida em harmonia com a natureza (ASSIS, 2001).

Assis (2001) ressalta que para os estóicos, a sabedoria é a ciência ou conhecimento das coisas divinas e humanas e a filosofia é a prática da virtude adequada a essa sabedoria. Ainda que a virtude seja uma só, pode ser desdobrada em três variantes: natural, moral e racional. Motivo pelo qual os estóicos dividem a filosofia em três partes: física, ética e lógica, as quais formam um todo sistemático e correspondem à totalidade do saber.

É a partir destas divisões da filosofia estoica que traçaremos, a seguir, algumas interações com o tema das migrações.

Lógica

Na filosofia, a lógica tem como objeto a linguagem racional, e no sistema filosófico dos estóicos, é dividida em dialética e retórica (LAËRTIOS, 1977).

Segundo Laértios (1977), os estóicos consideram a dialética uma ciência indispensável para o exercício da virtude, pois para eles o homem que não a cultua facilmente comete erros de raciocínio, porque sem ela não pode discernir o verdadeiro do falso, acentuando a ignorância e causando a precipitação.

A lógica dialética recebe duas definições. A primeira de que é a ciência de discutir corretamente mediante perguntas e respostas; e a segunda, de que é a ciência do diálogo justo, do que é verdadeiro, do que é falso e do que não é nem verdadeiro nem falso (ASSIS, 2001).

Considerando os estudos de Assis (2001), a lógica dialética estoica é composta de três teorias: **a) teoria do conhecimento**: cujo objeto é a representação das coisas corpóreas e corresponde ao estudo do critério da verdade que enfoca a representação, a sensação, o assentimento, a compreensão e a sistematização das coisas existentes; **b) teoria do significado**: que tem por objeto o exprimível, o que se pode dizer ou expressar pela linguagem e corresponde ao estudo que enfoca as proposições, os raciocínios, os juízos, os silogismos, os termos, os sofismas; e **c) teoria da linguagem** ou **gramática**: a qual tem por objeto a expressão do pensamento pela linguagem e ocupa-se da voz, das palavras representadas por letras, das partes do discurso, da dicção, da música, do barbarismo, da eufonia, das definições e do estilo.

Destas nos importa a teoria da linguagem, vez que mais próxima com aquilo que é próprio do indivíduo e do grupo ao qual faz parte. Neste sentido, para os estóicos, três coisas estão ligadas: **a) a voz**: o som, a palavra; **b) o significado**: o que a voz exprime; e **c) o objeto**: a própria

coisa referida pela voz. A voz e o objeto são corpóreos. O significado é incorpóreo e pode ser verdadeiro ou falso, de forma que ao mesmo tempo em que se vincula à voz verbal ou escrita, aponta para um determinado objeto (ASSIS, 2001).

Para os estóicos, a voz é um corpo, porque produz um efeito de quem fala para quem ouve, de forma que a voz humana é um som articulado emitido pelo pensamento.

No mesmo sentido em que a teoria da linguagem consegue reunir e articular os propósitos das teorias do conhecimento e do significado nos estóicos, com atenção acentuada à voz; também a linguagem é importante aos migrantes enquanto reunião e articulação do presente (onde se é entendido como migrante) e do passado (localidade originária, sua casa).

De acordo com Borba e Moreira (2017), para os migrantes a linguagem deve ser entendida como um fator facilitador de integração. Santos (2017), ao contar sobre os migrantes senegaleses em Florianópolis, identifica a linguagem como a responsável pela delimitação das relações humanas, já que entre eles, acabam utilizando as línguas de seus respectivos países, mas enquanto comerciantes, com a população consumista, valem-se da linguagem local.

Neste contexto, se para os estóicos a lógica dialética permite o desempenho da virtude, quando migrantes mantêm suas respectivas interações sonoras originais e apreendem novas interações diante de um cenário distinto, podemos afirmar que buscam manter uma virtude inerente, bem como construir uma nova/outra virtude, válida para eles e para o lugar onde agora habitam. Desta forma não estariam dividindo a si mesmos, pelo contrário, é a maneira que encontram para vivenciar o diálogo justo consigo mesmos e com novos atores.

Já a lógica retórica trata dos discursos contínuos, consiste na ciência de falar discursos belos e bem expostos. No estoicismo o conhecimento antecede a ação discursiva. O discurso sem o conhecimento não faz sentido. A retórica é, assim, uma forma de persuadir em relação à verdade. A verdade é aquilo que a teoria do conhecimento descobre, a teoria do significado sistematiza e a teoria da linguagem articula em palavras (ASSIS, 2001).

Para Epiteto (1953) os limites da retórica não estão exatamente na evidência, mas na insensatez do ouvinte que sequer sabe escutar. Nesse sentido expõe que “Se existe uma arte de bem falar, também existe outra de bem escutar; portanto, não faz sentido dialogar com pessoas que não se rendem às mais evidentes verdades” (p. 33).

No estudo das migrações, é manifesta a convergência do belo, da verdade e da escuta. Trabalhos como os de Assis et al. (2017); Mamed (2017); Osman (2017) e Silva (2017) e tantos outros, evidenciam as falas

dos migrantes. São encantadoras histórias de vida, porém, não menos trágicas, que verbalizadas por seus protagonistas estão o mais próximo que poderiam de suas verdades, estas, por sua vez, necessárias para a compreensão deste grupo de pessoas. Todavia, dependentes de uma escuta atenta, profissional, para além da romantização, que configure em políticas públicas de atenção aos migrantes em várias partes do globo.

Neste prosaíco da relação entre a lógica estoica e os migrantes, a voz simboliza não só virtudes (presente e passada), no campo da dialética, mas também verdade, no discurso retórico.

Física

Na filosofia estoica, a física constitui fundamento do direito natural. É na física que a noção de sistema e de totalidade se revela de maneira mais evidente. A base da física é a afirmação da existência de uma razão universal que produz e governa o mundo. A ordem do universo é garantida por uma lei que implica a concatenação de todas as coisas, formando uma cadeia de causalidade que não pode ser rompida. A razão universal garante essa ordem, por isso ela é tida como a natureza intrínseca, presente e operante em todas as coisas. Dessa maneira, não há uma relação estanque ou incomunicável entre o sujeito e o objeto do conhecimento. As coisas e os seres não têm fronteiras definidas, eles se entrelaçam em relações complexas, formando uma totalidade, que é o mundo (ASSIS, 2001).

Segundo Assis (2001), os estóicos consideram o vazio, o espaço e o tempo incorpóreos. Para eles, o mundo é pleno e contínuo, portanto, não há vazio no mundo. O espaço é o intervalo preenchido por corpos que se sucedem ou se interpenetram. O tempo é o hiato que acompanha o movimento do mundo, portanto, são os acontecimentos que fazem haver tempo. Não se trata de sucessão do antes e do depois, e sim o momento presente de um ato ou de um acontecimento. Conforme essa estrutura, não há separação entre natureza e ser humano. O ser humano deve interagir com a natureza, e essa interação significa compreendê-la pela aceitação de suas leis.

Para Hadot (1999), a física estoica é indispensável à ética porque ensina ao ser humano a reconhecer que há coisas que não estão em seu poder, mas dependem de causas exteriores a ele e se encadeiam de maneira necessária e racional.

Os seres humanos devem, deste modo, promover a paz entre eles e a harmonia com a natureza. Para isso, é preciso estar convicto de que a natureza coloca à disposição dos seres humanos todas as coisas boas, principalmente os meios necessários à manutenção da vida. Como a

natureza só pode oferecer o que é bom e útil aos seres humanos, ao harmonizar-se com a natureza, o ser humano se torna livre.

Tal ideia de liberdade liga-se à de necessidade. Assim, com o estoicismo, começam a aparecer de modo mais visível o aspecto externo (necessidade) e o aspecto interno (autodeterminação) da liberdade, de forma a adquirir uma conotação forte na perspectiva de uma potencialidade que consiste em agir a partir de si mesmo (ASSIS, 2001; HADOT, 1999).

Além da provocação acerca de uma possível mudança paradigmática na compreensão do que venha a ser o migrante, postulada anteriormente neste texto, em que a física estoica nos dá ferramentas (*e.g.* conceito de *cosmópolis*) para pensar políticas de migração por uma perspectiva de pertencimento e não de exclusão, também nos estimula a relativizar o tempo e a repensar a liberdade.

Assim como em outras áreas sociais, como a educação e a saúde, o tempo daqueles que chegam em determinado país sob as mais adversas condições, é diverso dos que estão imbricados em um rotineiro cotidiano, onde as justificativas burocráticas soam perfeitamente encadeadas para estes, mas absolutamente desconexas para aqueles. Em outras palavras, o tempo de efetivação de um direito do migrante pode ser também uma afronta aos Direitos Humanos.

Ainda com relação a este tema do tempo, a NLM possui 47 menções aos prazos, das mais diversas formas, desde vistos, passando por procedimentos, finalizando com as taxas e emolumentos, sempre tendo como sujeito principal o Estado, o seu tempo.

Já no que tange a liberdade, soa como um desempenho frente ao tempo. Pois se o Estado é protagonista e parâmetro dos prazos, ocupando o lugar da natureza na filosofia estoica, ao migrante resta resignar-se, pois algumas coisas não dependem dele, correndo o risco de complicar sua situação acaso aja a partir de si mesmo.

Ética

Assis (2001) destaca que a ética estoica trata da moral partindo de duas esferas: **a) moral do dever reto**: a qual se identifica com o *honestum* – harmonia interior em conformidade com a harmonia da natureza – (BRÉHIER, 1977), que consiste na retidão da vontade (*recta ratio*), na firmeza moral, na convicção inabalável e no caráter incorruptível; e **b) moral dos deveres médios**: baseada no cumprimento das ações conforme as tendências naturais que todo homem possui, como a tendência à conservação da vida ou na escolha de coisas e condutas tidas como úteis, convenientes, preferíveis ou desejáveis na prática cotidiana.

Uma vez estabelecido, na física estoica, que algumas coisas dependem de nós e outras não, no domínio da moral do dever reto, o que depende essencialmente de cada pessoa é a vontade firme e inabalável de fazer o bem. Desse modo, a ampliação das tendências naturais transforma o bem individual ou pessoal em bem comum, coletivo ou da humanidade. Há, portanto, uma distinção entre o domínio da moral do dever reto, que consiste em agir de acordo com a razão (*recta ratio*) e em conformidade com a natureza, e o domínio da moral dos deveres médios, que consiste na escolha das coisas úteis e de alcance do sujeito que podem contribuir para uma vida melhor (ASSIS, 2001).

Neste sentido, a ética dos deveres permite ao homem orientar-se na incerteza da vida cotidiana ao propor escolhas razoáveis tendo em vista o bem da comunidade humana. Podemos dizer, então, que os deveres médios se encontram na esfera da utilidade, mas para evitar o supérfluo e o egoísmo, estão submetidos ao dever reto.

A ética dos deveres é uma teoria da ação, conduzida pela virtude e, na visão de Assis (2001), orientadora das profissões públicas (magistrado, promotor, procurador, defensor, delegado, entre outros) no cumprimento dos deveres de cidadania, correspondendo a uma moral das ações úteis e preferíveis, extensiva ao gênero humano. Neste sentido, talvez a ética estoica se aproxime mais de uma discussão acerca dos tomadores de decisão e implementadores de políticas públicas também para migrantes, do que especificamente a este grupo.

O bem da coletividade enquanto valor condutor das ações, somado a condutas úteis e preferíveis poderia amenizar os impactos da física estoica no universo dos migrantes, quais sejam, a do exercício frente ao tempo e o desempenho restrito de liberdade.

Considerações Finais

Aprender sobre o cosmo (física), sobre a técnica de expressar bem o *lógos* (lógica) e sobre o fundamento das ações morais (éticas), pode ser entendido como a finalidade da educação para os estóicos, de forma que Assis (2001) defenda a formação ética do cidadão como ponto nuclear no estoicismo.

Assim, também no fechamento nos ensina a filosofia estoica, pois embora tenhamos relacionado seus pontos principais com o tema da migração, fortalecendo sua aproximação com os Direitos Humanos, haja vista os estóicos serem percussores do humanismo, e problematizando a realidade, em verdade, trata-se de uma proposta de revisão de cada indivíduo, pois uma vez internalizada, já supera a ideia de outro sem qualquer relação consigo mesmo.

Neste sentido não seria a visão sobre os migrantes a ser modificada, mas a visão sobre nós mesmos, a fim de resgatar a moral de um dever reto, para guiar a moral de nossos deveres médios, há muito desgovernados em nossos territórios imaginários, criadores de guerras e sofrimentos reais.

Referências

- ASSIS, G. O. et al. Novos imigrantes em Santa Catarina. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- ASSIS, O. Q. **O estoicismo e o direito: justiça, liberdade e poder**. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2001.
- AUBENQUE, P. **História da filosofia, ideias e doutrinas**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1972.
- BORBA, J.; MOREIRA, J. B. O processo de integração local de haitianos em Santo André a partir da perspectiva dos migrantes. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- BRÉHIER, E. **História da filosofia**. São Paulo, SP: Mestre Jou, 1977.
- EPICTETO. **Enchiridion**. New York, NY: Prometheus Books, 1991.
- HADOT, P. **O que é a filosofia antiga?** São Paulo, SP: Loyola, 1999.
- LAÉRTIOS, D. **Vidas e doutrinas dos filósofos ilustres**. 2.ed. Brasília, DF: UNB, 1977.
- LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo, SP: Cia. das Letras, 1988.
- LUXEMBURGO, R. **Rosa a vermelha**. 2.ed. São Paulo, SP: Brochura Junis, 1988.
- MAMED, L. H. Haitianos no Brasil: a experiência da etnografia multisituada para investigação de itinerários migratórios e laborais Sul-Sul. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo, SP: Boitempo, 2008.
- OSMAN, S. A. A imigração e a apropriação cultural do lugar: história oral no diálogo e na interseção dos espaços e das experiências de vida. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- SANTOS, J. Imigrantes senegaleses em Florianópolis, Santa Catarina. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- SILVA, C. R. Imigração de venezuelanos para São Paulo: reflexões iniciais a partir de uma análise qualitativa. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.
- VEDOVATO, L. R.; ASSIS, A. E. S. Q. Os vetos à Nova Lei de Migração Brasileira: a interpretação como um passo necessário. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp; UNFPA, 2018.

**DETERMINAÇÃO DA NACIONALIDADE
NO CASO DE SUCESSÃO DE ESTADOS**

Vera Lúcia Viegas Liquidato
Rui Décio Martins

O fluxo de pessoas nas suas mais diferentes acepções (refugiados, imigrantes indocumentados, deslocados internos) e pelos mais diversos motivos (crises econômicas, humanitárias, situações ditatoriais, mudanças climáticas, sucessão de Estados, etc...) tem-nos obrigado a revisitar temas clássicos do Direito Internacional, como o do instituto da apatridia, o da sucessão de Estados, requisitos para atribuição de nacionalidade, naturalizações etc.

O Direito Internacional pós moderno e os seus consequentes impactos provocados na soberania do Estado, antes absoluta, exige que não mais se admitam situações de “limbo jurídico”, no qual uma pessoa fique desprovida do exercício da cidadania material, por não ser considerada formalmente vinculada ao *statehood*, ou seja, à nacionalidade de Estado algum (*nationhood*). Direitos fundamentais da pessoa humana (*personhood*), como o direito a uma identidade, o direito a uma subsistência digna (v. g., a uma carteira de trabalho para poder prover seu próprio sustento), não podem ser reféns de uma “pertença” de um indivíduo a uma dada nacionalidade.

Para ilustrar essas constatações, ter-se-á por pano de fundo a demanda que os fenômenos de sucessão de Estados trouxeram quanto à determinação da nacionalidade das pessoas físicas. Serão considerados os casos da ex-Iugoslávia, ex-Tchecoslováquia e ex-URSS.

Analisar-se-á o projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI) sobre determinação da nacionalidade no caso de sucessão de Estados, bem como o projeto da CDI sobre proteção diplomática e todas as Convenções Internacionais atinentes ao tema.

Por fim, considerar-se-á o que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia construiu até o presente momento quanto ao *personhood*.

O objeto da presente pesquisa é a análise de questões atuais referentes à nacionalidade, no que tange à casuística gerada pelo fenômeno da sucessão de Estados, bem como desdobramentos recentes da evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia

quanto à construção de uma cidadania que transcende as fronteiras estatais, sem olvidar a análise dos critérios de atribuição de nacionalidade originária, derivada etc.

Objetiva-se estudar o impacto das consequências advindas da sucessão e/ou extinção dos Estados frente ao instituto da nacionalidade.

Há um número indefinido de reivindicações separatistas entre grupos sociais ligados por vínculos religiosos, étnicos, geográficos, políticos, econômicos que potencialmente desaguarão na necessidade de se redefinir a concessão da nacionalidade tanto pelos supostos novos estados como por seus antecessores.

Nos processos de extinção/sucessão de Estados, não raro populações inteiras ficam deslocadas de uma jurisdição que a) ou não mais existe, ou b) desmembrou-se em outras mais. Com isso, ao não se beneficiar da proteção de uma lei nacional, não adquiriu a proteção de outra, mais recente, tornando-se, assim, apátrida. Mas não somente a questão da apatridia é objeto da presente pesquisa. A mudança de configuração política e jurídica dos Estados pode redundar na troca de nacionalidade e com isso surgem diversas questões tais como direitos políticos, econômicos, de ordem sucessória aos bens privados, à propriedade que agora está afetada a uma outra jurisdição, etc.

O objetivo primordial da presente pesquisa é, além de mapear a apatridia e determinação de nacionalidade no caso de sucessão de Estados, também investigar quais argumentos novos podem ser utilizados hoje em proteção das pessoas que ficam na situação de “limbo jurídico” da apatridia e os principais desafios hoje quanto aos critérios determinantes de nacionalidade.

Como resultado da pesquisa até o momento surgiu a defesa da tese da transposição do *statehood* (*nationhood*) ao *personhood*. Dessa forma, passar-se-ia de uma cidadania formal, ao exercício concreto de uma cidadania material. Essa tese tem por fundamentação a atual construção doutrinária de internacionalistas e constitucionalistas europeus e a recente construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça da União Europeia, no sentido de se considerar que o Direito Comunitário europeu concretizou o exercício de uma “cidadania europeia” que está para além do vínculo de nacionalidade de um indivíduo com o seu Estado de origem.

Estes dois casos narrados *infra*, ilustram bem o *personhood*:

CASO 1: o caso de Andrimana Buyoya Habuzunaba, julgado pela Justiça Federal do Rio Grande do Norte (Brasil), em 18/03/2010: pessoa proveniente de Burundi (África), fuge dali – em situação de imigrante indocumentado - em decorrência de uma guerra civil interna que assolou

o país por anos. Desembarca no porto de Santos (Brasil), de onde vai para Natal (Brasil) e dali, embarca num vôo para Lisboa (Portugal). Portugal o deporta de volta ao Brasil. Brasil lhe nega refúgio e visto permanente com a alegação de prática de crime de falsa identidade. Burundi se recusa a recebê-lo pelo fato de Andrimana não possuir documentos que comprovem sua nacionalidade. A justiça brasileira considera sua situação de “limbo jurídico” e a despeito da inexistência de vínculo formal de nacionalidade de Estado algum (*statehood – nationhood*), reconhece a essa pessoa os atributos da cidadania material, concedendo-lhe direito a documento de identidade e carteira de trabalho. Isso porque, de acordo com uma concepção de cidadania material (*personhood*), todo o indivíduo tem direito a uma identidade e a obter meios dignos de subsistência.

CASO 2: um julgado do Tribunal de Justiça da União Europeia (Acórdão Rottman de 02/03/2010). Trata-se de um cidadão Austríaco (por nascimento), que adquire a nacionalidade alemã (por naturalização), tendo por isso perdido a nacionalidade originária. A nacionalidade alemã foi, porém, obtida por modo fraudulento. O Supremo Tribunal Administrativo alemão dirige-se ao TJUE para saber se a apatridia e a conseqüente perda da cidadania europeia seriam compatíveis com o direito da UE. Esse caso é um verdadeiro ponto de não retorno na evolução do entendimento da cidadania europeia. Por fim, encerraremos levantando outros pontos polêmicos quanto ao *nationhood*, em específico no que tange às situações de sucessão de Estados e de proteção diplomática e seus reflexos quanto às questões de nacionalidade e cidadania.

Referências

- ANDRADE, J. H. F. **Direito internacional dos refugiados**. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 1996.
- ANNONI, D.; VALDES, L. C. **O direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba, PR: Juruá, 2012.
- ARENDE, H. **Nós, os refugiados**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2013.
- _____. **As origens do totalitarismo**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1989.
- BATCHELOR, C. A. Statelessness and the problem of resolving nationality status. **International Journal of Refugee Law**, v. 10, n. 1, p. 156-1836, 1998.
- _____. Stateless persons: some gaps in international protection. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. VII, n. 2, p. 232-259, 1995.
- BARTKUS, V. O. **The dynamic of secession**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. (Cambridge Studies in International Relations).
- BERNARDO, F. A ética da hospitalidade, segundo J. Derrida, ou o porvir do cosmopolitismo por vir a propósito das cidades-refúgio, reinventar a cidadania. **Revista Filosófica de Coimbra**, n. 22, p. 421-446, 2002.

- BEVILACQUA, C. **Direito público internacional**. Rio de Janeiro, RJ: Typographia da Livraria Francisco Alves, 1910.
- BLITZ, B. K. **Statelessness, protection and equality**. 2009. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/policy-briefings/RSCPB3-Statelessness.pdf/view?searchterm=statelessness>>. Acesso em: 30 set. 2014.
- _____; LYNCH, M. **Statelessness and the Benefits of Citizenship: a comparative study**. Genebra: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2009.
- DERRIDA, J. **Anne dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade**. São Paulo, SP: Escuta, 2003.
- DOLIDZE, A. Lampedusa and beyond: recognition, implementation, and justiciability of stateless persons' rights under international law. **Interdisciplinary Journal of Human Rights Law**, v. 6, 2011.
- DONNELLY, J. **Human dignity and human rights**. Genebra: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2009.
- GOLDSTON, J. Holes in the rights framework: racial discrimination, citizenship, and the rights of noncitizens. **Ethics and International Affairs**, v. 20, n. 3, p. 321-347, 2006.
- GUERIOS, J. F. M. **Condição jurídica do apátrida**. 1936. Tese (Concurso à Cadeira de Direito Internacional Privado) – Faculdade de Direito do Paraná, Curitiba, PR, 1936.
- INTERNATIONAL MIGRATION INSTITUTE. **Towards a new agenda for International Migration Research**. s.l.;s.n., 2006.
- JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo, SP: Método, 2007.
- _____. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JR., A. (Org.). **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri, SP: Manole, 2005.
- MASSEY, H. **UNHCR and de facto Statelessness**. Genebra: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2010.
- MORIN, E. **Terra pátria**. Porto Alegre, RS: Sulina, 2005.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, DF, 1948.
- PEREIRA, G. O. L. **Direitos humanos e hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados**. São Paulo, SP: Atlas, 2014.
- _____. **A pátria dos sem pátria: direitos humanos & alteridade**. Porto Alegre, RS: Uniritter, 2011.
- SANTOS, B. S. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2003.
- SOUTHWICK, K.; LYNCH, M. **Nationality rights for all: a progress report and global survey on statelessness**. Washington: Refugees International, 2009.
- STAPLES, K. **Statelessness and the politics of misrecognition**. Berlin: Springer, 2012.
- TEROL, J. M. O. (Comp.). **Textos y documentos sobre los desmembramientos de La Unión Soviética e de Yugoslavia**. Cuenca: Servicio de publicaciones de La Universidad de Castilla-La Mancha, 1996. (Colección Monografía).
- UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidelines on Statelessness n 1: the definition of “Stateless Person” in Article 1(1) of the 1954 convention relating to the status of stateless persons**. Genebra, 2012.
- _____. **Who is stateless and where?** Genebra, 2012.

- _____. **Pledges 2011:** ministerial intergovernmental event on refugees and stateless persons. Genebra, 2012.
- _____. **The concept of stateless persons under international law summary conclusions.** Genebra, 2010.
- _____. **Preventing and reducing statelessness:** the 1961 convention on the reduction of statelessness. Genebra, 2010a.
- _____. **Protecting the rights of stateless persons:** th 1954 convention relating to the status of stateless persons. Genebra, 2010b.
- _____. **Nationality and statelessness:** a handbook for parliamentarians. Genebra, 2005.
- VAN WAAS, L. **Good practices for the identification, prevention and reduction of statelessness and the protection of stateless persons in South East Asia.** Genebra: UNHCR, 2011.
- _____. Nationality and rights. In: BLITZ, B. K.; LYNCH, M. (Ed.). **Statelessness and the benefits of citizenship:** a comparative study. Edward Elgar Publishers, 2011.
- _____. **The situation of stateless persons in the Middle East and North Africa.** Genebra: UNHCR, 2010.
- _____; MANLY, M. The value of the human security framework in addressing statelessness. In: EDWARDS, A.; FERSTMAN, C. (Ed.). **Human security and non-citizens:** law, policy and international affairs. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- _____. Nationality matters: statelessness under international law. **School of Human Rights Research Series**, v. 29, 2008.
- _____. The children of irregular migrants: a stateless generation? **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 25, n. 3, 2007.
- VEDOVATO, L. R. **O direito de ingresso do estrangeiro:** a circulação das pessoas pelo mundo do cenário globalizado. São Paulo, SP: Atlas, 2013. (Livro Digital).
- ZEN, C. E. A prevenção a apatridia no contexto internacional. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, PR, v.5, n.5, p. 93-115, 2007.
- WEIS, P. The United Nations convention on the reduction of statelessness, 1961. **The International and Comparative Law Quarterly**, v. 11, n. 4, p. 1073-1096, 1962).

**10CAMINHOS:
DESIGN PARTICIPATIVO PARA A PRODUÇÃO DE BEM
VIVER DEBATES CONCEITUAIS PARA UMA
HIBRIDAÇÃO ENTRE DESIGN PARTICIPATIVO E
ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Karine Gomes Queiroz

O presente texto pretende apresentar a primeira reflexão dos resultados do projeto de pesquisa 10Caminhos: Núcleos de Design Participativo em Economia Solidária, desenvolvido desde 2015 na cidade de Foz do Iguaçu no Paraná, localizada na Tríplice Fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina) como pesquisa cadastrada na Universidade Federal da Integração Latinoamericana²⁷⁶. O propósito essencial desse texto será portanto de escrutinar o processo de busca de categorias de análise no desenvolvimento de metodologias de pesquisa-ação-participante estruturadas entre o design participativo e a forma organizativa de economia solidária. O pano de fundo dessa busca de metodologias e tecnologias organizativas coletivas tem como princípio os desdobramentos tecnológicos que são emergentes diante de uma crise ambiental sem precedentes, que confere à manutenção da técnica uma prioridade essencial para fomentar nas sociedades de fronteira a fixação de sujeitos dotados de saber-fazer²⁷⁷. Neste sentido, sem pretender fazer uma previsão simplesmente catastrófica da crise ambiental, a atividade de pesquisa e “imaginação sociológica” aqui presente observa o espaço da Tríplice Fronteira como um daqueles territórios que provavelmente vão se constituir como espaço ocupado e de trânsito, mesmo em uma situação de

²⁷⁶Pesquisa Cadastrada na Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação – UNILA, iniciado no ano de 2015, com parceria entre a UNILA, Receita Federal – Delegacia de Foz do Iguaçu e o CCVC- Conselho Comunitário da Vila C, através do uso de mercadorias provenientes de autos de apreensão pela Receita Federal., cedidos à pesquisa e utilizados como matéria-prima para o desenvolvimento de produtos de design. Através da opção Upcycling, este produto da apreensão e sujeito a “perdimento”, terminologia empregada para o processo de destruição da mercadoria (quebrar ou colocar em partes para descaracterização) que usualmente tem como destinação a incineração ou o aterro sanitário. A proposta do projeto 10Caminhos é ser uma terceira via, desenvolvimento de produtos de design, ou seja, a mercadoria destruída retorna à *raw material*, ou a fase de matéria prima, para disparar processos projetuais em design e serem transformados em novos produtos. O “retorno” ao ciclo, na utilização da matéria prima em produtos de design é intitulada no projeto de “destruição criativa”, que se concebe como uma apropriação discursiva.

²⁷⁷ Em uma produção de artigo direcionado ao tema será possível alcançar a formulação de como é imprescindível para as estratégias de contornar a crise ambiental que as fronteiras (como os *carrefours*, territórios de encontro ou entroncamentos) sejam locais em que devem ser estimulada a fixação de detentores de saber-fazer, no sentido daqueles sujeitos que são responsáveis pela a manutenção das técnicas e tecnologias, imprescindíveis para a superação e sobrevivência de grupos humanos em um potencial cataclismo ambiental que se vislumbra

colapso ambiental que comprometa a circulação de mercadorias e pessoas nos moldes que vemos na atualidade. Diante desse cenário, uma hipótese de trabalho estruturante desta pesquisa considera que mesmo enfrentando no futuro uma crise ambiental evidente, em que podem estar comprometidas as formas mais básicas que vivemos hoje, como habitamos, compramos comida e suprimos nossas necessidades básicas, a Tríplice Fronteira entre Puerto Iguazú - Argentina, Foz do Iguaçu – Brasil e Ciudad del Este - Paraguai provavelmente estará habitada por muitas centenas de anos por se constituir para águas, economias e pessoas o espaço propício para o encontro, o trânsito e a relação com o diferente.

Caminhos de fronteira, descaminhos e 10 Caminhos

Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.
Al andar se hace el camino,
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.
Caminante no hay camino
sino estelas en la mar.
Antonio Machado
(Proverbios y cantares XXIX)

As Cataratas do Iguaçu são uma metáfora eficiente para entender as sociedades de fronteira. As fotografias das quedas de água são uma imagem que corre o mundo e convida a visita de cerca de 1,5 milhão de visitantes ao ano.

Recorde-se o fluxo de água que se precipita em uma das cerca de 276 quedas, aquela água toda, proveniente de tantos lugares que se encontra ali, naquele entroncamento, espaço de diálogo entre águas que negociam, aparentemente por improviso, qual a sua posição na queda. Utilizando essa metáfora para as sociedades de fronteira, e obviamente ressalvo as distinções mais evidentes, o fluxo humano que se precipita nos entroncamentos das grandes redes de circulação, nos caminhos de passagem do mercado mundial, na economia ancorada neste terreno, entre outros dos tantos múltiplos aspectos dessa Tríplice Fronteira, tem um comportamento muito semelhante aquelas quedas que ficaram memoráveis como patrimônio da humanidade.

Também o que parece aparentemente um movimento aleatório humano, que se precipita em queda, tem um equilíbrio inerente e a sua precipitação está direcionada por marcas no terreno invisíveis ao olhar mais apressado.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

A análise que esse texto pretende fazer busca analisar e relatar as primeiras ações da pesquisa que busca desvelar e interferir nas marcas do descaminho no terreno da Tríplice Fronteira. Neste sentido, a pesquisa aqui colocada à termos de análise tem um olhar para o drama humano daqueles e daquelas que permanecem na Tríplice Fronteira em situação de vulnerabilidade econômica ao descaminho, que consiste na evasão de divisas e tributação, identificada aqui como lastro financeiro para a circulação de mercadorias especialmente de algumas categorias de mercadorias.

IMAGEM 1 – Por-do-sol no bairro da Vila C, na cidade de Foz do Iguaçu, bairro dos operários da construção da Usina Itaipu. O projeto de pesquisa 10Caminhos é o resultado de um mapeamento anterior, realizado em um projeto de extensão também na UNILA, intitulado “Territórios do Saber-fazer” que teve como objetivo identificar os mestres de ofício, artífices, artesãos, em suma, os detentores de saber-fazer na Tríplice Fronteira. De fato, o projeto levantou uma quantidade de portadores de saber-fazer identificando no bairro operário um fluxo da técnica no território.



Implica dizer que o acesso a determinadas mercadorias, seja para o consumo eventual de um eletrônico comprado fora do limite instituído pela Receita Federal, que tem evidentemente um episódio econômico vantajoso para o consumidor, ou nas formas organizadas de comercialização massiva de diferentes produtos, especialmente em mercados populares no Brasil e evidentemente incluindo aquelas na esfera do crime e contravenção, são resultado do trânsito que operam nesse território.

Dizendo de outra forma, o acesso a alguns produtos como eletrônicos, cigarros e outras formas de materialidade, inclusive drogas e armas, tem na passagem pela Ponte da Amizade²⁷⁸ um elemento importante da formação de preços, na amplitude de acesso ou nos tipos de mercados que serão alimentados por esses produtos. Desta forma, tratando-se de Brasil e para muitos locais na América Latina, os objetos de um mercado na 25 de Março, em Arequipa-Perú ou de uma rede de supermercados em Sergipe ou São Paulo, o simples fato de ter passado por Foz do Iguaçu impacta no ciclo de vida desse produto. Se tivéssemos como identificar, georreferenciar ou localizar por satélite, cada uma das

²⁷⁸ Ponte da Amizade é aquela que faz a conexão entre a cidade de Foz do Iguaçu-BR e Ciudad Del Este -PY, na Tríplice Fronteira, a ligação entre a cidade de Puerto Iguazú -AR e Foz do Iguaçu-BR se dá pela Ponte da Fraternidade, razão pela qual ficou célebre o apelido de “Hermanos” para a relação entre Brasil e Argentina, diferente da amizade entre Brasil e Paraguai.

movimentações desta mercadoria que circula entre Ciudad del Este, Puerto Iguazu e Foz do Iguazu teríamos certamente a possibilidade de uma fotografia rizomática das conexões que dão sustentação a essa atividade econômica. A plétora de articulações, pessoas e mercadorias que desenham esse terreno é certamente um desafio estimulante para todos aqueles que refletem e estudam a transformação social.

Os caminhos

Como espaço de bifurcação, do *devenir*, do trânsito, conexão, multiplicidade, vida, morte, transformação e transmutação, certamente tem um forte som de Cataratas do Iguazu (o som das Cataratas como paralelo a uma outra catarata, aquela dos produtos legais e ilegais que circulam), esse território, nos seus mil platôs²⁷⁹ amparam as definições de fronteira (DELEUZE; GATTARI, 1997), especialmente quando os autores recorrem à imagem do Xadrez vs o Go, no espaço “liso” do Go e o espaço “estriado” do Xadrez, com evidentes comparações para a articulação institucionalizada no Estado na Fronteira e nas formas mutantes do trato econômico incrustado nas sociedades de fronteira²⁸⁰.

A potencialidade da analogia entre o xadrez, como guerra, e do go, como guerra sem linha de combate, são importantes de serem ativadas neste ensaio uma vez que permitem contribuir para o entendimento de que estas formas de articulação entre estado e as sociedades de fronteira virtualmente não compartilham o mesmo território, *nomos contra polis* (DUARTE, 2005). Em suma, a analogia permite elaborar a distinção entre descodificar e codificar o espaço como forma de organizar pelo Estado vs territorializar e desterritorializar o espaço, como forma de organização dos sujeitos, neste caso, com olhos para a Tríplice fronteira.

Evidentemente que tanto essa análise quanto a metodologia do projeto 10Caminhos²⁸¹ estão fortemente marcadas por um ponto de vista do Brasil e da economia redistributiva do Estado, uma vez que o projeto de pesquisa surge dentro da Universidade Federal da Integração Latino-americana²⁸² e que se estrutura pela parceria com a Receita Federal,

²⁷⁹ Ainda que seja um trocadilho fácil a menção ao livro, considero o uso das Cataratas do Iguazu como síntese imaginética do texto de Delleuze e Gattari pode ser ativada para a presente análise de forma profícua, ainda que, não exista neste artigo nenhuma pretensão de esgotar as possibilidades do texto.

²⁸⁰ Tratei do tema da “Epistemologia da Transitoriedade” em um artigo sobre o Movimento Mangue Beat do Nação Zumbi e a obra de Josué de Castro (Homens et crabes), observando como esta epistemologia desenvolve uma estética do razoável como espaço de resistência. Esse trabalho foi apresentado no Evento em homenagem a Josue de castro na Universidade Paris 8, nome do evento.

²⁸¹ O projeto 10Caminhos foi certificado como tecnologia social pela Fundação Banco do Brasil, para mais www.fbb.org.br/10caminhos

²⁸² A produção de uma análise acadêmica problematizadora de temas conectados à proposta da UNILA- Universidade Federal da integração Latino-americana é um dos objetivos de um artigo no futuro. De fato, a UNILA foi objeto recente de discussão e tem vindo a ser lamentavelmente

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

delegacia de Foz do Iguaçu, para a destinação de mercadorias destruídas e sua utilização no desenvolvimento de produtos de design. Esse viés foi enriquecido pela parceria com o Conselho Comunitário da Vila C, que durante o período de 2015 a 2018 cedeu a infraestrutura para a organização do espaço produtivo através de uma oficina de costura dotada de 21 máquinas de costura (reta, interlock, galoneira e overlock) localizado no bairro da Vila C, Foz do Iguaçu.

IMAGEM 2 – Pulseiras desenvolvidas em parceria com o Coletivo de Costura 10Caminhos com materiais provenientes de perdimento de mercadorias em autos de apreensão por descaminho. Fotos do catalogo, para mais ver www.fbb.org.br/10caminhos.



Descaminhos

A região da tríplice fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai) recebe uma grande quantidade de turistas. Para além das Cataratas do Iguaçu, como património natural da humanidade e das Missões Jesuíticas como património cultural da humanidade, tem no turismo de compras um especial impacto na economia local.

Neste contexto, o crime de descaminho, que consiste na evasão de divisas dos impostos de importação, se insere naquilo que conceitua nas formas de manutenção de situações de vulnerabilidade económica ao descaminho nas suas versões: 1. renda (passagem eventual e ocasional de mercadorias por descaminho, para fins de pequeno comercio, caracterizado pelos sacoleiros), 2. negócio (formas de evasão de divisas sistematizadas e com tendência à estruturação de lastro financeiro e formas organizadas de crime) e 3. consumo (forma individual e ocasional de aquisição de mercadorias por descaminho, com calculo económico que não problematiza o tributo e a concorrência desleal).

Articulado com esse cenário projeto "10Caminhos: Núcleos de Design Participativo e Economia Solidária" consiste em uma proposta de intervenção comunitária com o objetivo de criar oficinas de criação de objetos de design e artesanato.

presente o desconhecimento das enorme contribuição desta Universidade nesta fronteira em específico. Ainda que os diversos cursos da UNILA (todos os institutos tem projetos de Pesquisa, Ensino e extensão em uma diversidade de temas) trabalhem para o desenvolvimento local, recentemente foi gerada uma polémica que visa descredibilizar as ações da UNILA no desenvolvimento local. Curiosamente, no mesmo dia em que se defendia no Senado Federal a pertinência do trabalho desta Universidade para o desenvolvimento local, o projeto 10Caminhos: Núcleos de Design Participativo em Economia Solidária recebeu a sua certificação como Tecnologia Social para a geração de renda, cujo aspecto mais inovador é a sua replicabilidade em outras zonas fronteiriças ao redor do mundo.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

IMAGEM 3 – Brincos desenvolvidos em parceria com o Coletivo de Costura 10Caminhos com materiais provenientes de perdimento de mercadorias em autos de apreensão por descaminho. Fotos do catálogo, para mais ver www.fbb.org.br/10caminhos



A questão de fundo é a geração de trabalho que chamamos de "caminhos" contra a vulnerabilidade econômica típica de fronteira: o crime de descaminho, aqui pensado tanto como crime de evasão fiscal como modo de consumo em regiões como a Tríplice Fronteira em Foz do Iguaçu.

Como projeto de pesquisa em design e economia, o desenvolvimento de produtos e processos produtivos vêm articulado com a própria análise do papel da produção, da industrialização e da criação de um setor produtivo de bens de consumo. Desta forma, o paralelo no nome quer apontar várias questões presentes nesse território da maior fronteira do país e do Mercosul, em termos de número de pessoas, mas principalmente pela quantidade de mercadorias, legais e ilegais, que atravessam essa região (AGUIAR, 2010).

À luz do conceito de Educação Fiscal, como aquela abordagem que interpreta e fornece subsídios à sociedade compreensão da importância e função social do tributo (BRASIL, 2009), se faz extremamente importante demonstrar à sociedade os prejuízos da concorrência desleal operacionalizada no crime de descaminho.

Para utilizar como exemplo, o primeiro lote de apreensão utilizado no projeto 10Caminhos, na metodologia intitulada "destruição criativa" (fotos neste artigo) para a produção de objetos de acessório e moda foi composto por relógios apreendidos com uma evidente qualidade produtiva colocada à serviço do descaminho. De fato, fica evidente a imponderabilidade de que em solo brasileiro seja realizada toda a movimentação tecnológica e produtiva para concorrer com esse tipo de produto. Dito de outra maneira, foge das possibilidades de empregabilidade e do raciocínio econômico produtivo movimentar forças produtivas para fazer frente a esse tipo de produto. Neste primeiro lote, encontramos relógios com uma variedade formal, uso de materiais diversos e um investimento tecnológico de forma tal que não há motivos

para organizar uma empresa de relógios que vá concorrer com esse tipo de produto, uma vez que, o produto de descaminho é vendido por preços tão baixos que nem sequer custeia o material²⁸³.

10 Caminhos: considerações finais e passos de futuro

Feita esta breve consideração inicial, o projeto de pesquisa 10Caminhos: Núcleos de Design Participativo em Economia Solidária, que tem por metodologia principal o de desenvolver atividades de consultoria em Design, *coaching* criativo, como ferramenta de emancipação social e uso eficiente de recursos, na perspectiva de geração de renda e desenvolvimento de forças produtivas ambientalmente corretas, socialmente justas, individualmente ativadoras da criatividade e da autonomia para grupos humanos na Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai) que estejam direta ou indiretamente, em situação de vulnerabilidade econômica aos chamados “crimes de fronteira”, em especial, aqueles presentes no artigo 334 do código penal “contrabando e descaminho”.

A proposta do projeto é a criação de 10 (dez) Coletivos produtivos ou Empreendimentos de Economia Solidária até o ano de 2026, de modo a que possa utilizar os recursos materiais disponíveis na mercadoria apreendida e coletada em setores produtivos para a geração de emprego e renda, especialmente direcionada ao cidadão da tríplice fronteira em situação de vulnerabilidade econômica ao descaminho.

A compreensão aqui nutrida é a de que se a mercadoria circula, o saber-fazer deverá ser progressivamente incrustado no território da tríplice fronteira em uma ótica de futuro e colocando em perspectiva a geração de renda hoje e o conhecimento da técnica no amanhã.

Cada coletivo articulado na forma organizativa em Economia Solidária é estimulado a ter formas de gerar conectores positivos para o grupo. Neste sentido, as ferramentas de criatividade e identidade se utilizam da pesquisa visual de modos de identificação do Coletivo, seu nome, elemento de marca, que tipo de segmento pretende atuar, traçar perfil de consumidores, formas de engajamento com a comunidade,

²⁸³ Note-se que a autora é desenhista industrial, profissão que diferente do guardador de carros ou “flanelinha” por ex, não recebeu reconhecimento neste país. Esse não reconhecimento, por um lado, e reconhecimento, por outro, fala muito sobre como o sistema produtivo, tributário e propriamente a organização social do Brasil se depara com enormes falhas. De fato, a profissão de designer é o caminho mais curto para uma produção industrial e a democratização de produtos compatível com o tamanho e densidade populacional brasileira, vista aqui não somente para o mercado externo, como também, na perspectiva da exportação e sua relação direta com o PIB e a consolidação de uma classe média.

Migrações Fronteiriças *Migraciones Fronterizas*

programa de atuação conjunto, de modo a descobrir qual o "bem comum"²⁸⁴.

IMAGEM 4– Protótipo de Pulseira e a criadora, Sra. Maria Pereira, participante do Coletivo de costura 10Caminhos, primeiro Empreendimento em Economia Solidária atendido pelo projeto.



Referências

- AGUIAR, J. C. G. Stretching the border: smuggling practices and the control of illegality in South America. The Global Consortium on Security Transformation, 2010. Disponível em: <http://www.securitytransformation.org/ge_publications.php>.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Escola de Administração Fazendária**. Brasília, DF, 2009. (Série Educação Fiscal).
- DELEUZE, G. G. F. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia**. São Paulo, SP: Ed. 34, 1997.
- DUARTE, L. S. O conceito de fronteira em Deleuze e Sarduy. **Textos de História**, v.13, n. ½, 2005.

²⁸⁴ No final de 2017, o primeiro núcleo assessorado “Coletivo de Costura 10Caminhos”, passou a receber materiais de descarte de uma gama mais ampla de fabricas, empresas e instituições. Foram recebidos uniformes usados e novos da Usina Itaipu, através do Programa Nandeva, peças de roupa e rolos de tecido de um Hospital da cidade de Foz do Iguaçu, Retalhos de Fabricas de Roupas do Distrito Industrial de Santa Teresinha (cidade vizinha à Foz do Iguaçu).

SOBRE OS AUTORES

- Alberto Augusto Eichman Jakob** Universidade Estadual de Campinas
Alejandro I. Canales Universidade de Guadalajara, México
Alfredo José Gonçalves Congregação Scalabriniana-Vigário Geral
Alline Pedra Jorge Birol Universidade de Lausanne, Suíça
Amanda de Souza Camargo Universidade Metodista de Piracicaba
Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis Universidade Estadual de Campinas
Ana Lúcia de Sousa Universidade Federal de Roraima
Ane Elise B. Gonçalves Centro Universitário Autônomo do Brasil
Camila Rodrigues da Silva Universidade Estadual de Campinas
Carolina Piccolotto Galib Universidade Metodista de Piracicaba
Cassio F. Lima Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Cícero Krupp da Luz Faculdade de Direito do Sul de Minas
Clara Magalhães Martins Universidade Metodista de Piracicaba
Clodoaldo Silva da Anunciação Universidade Estadual de Santa Cruz
Geraldo Castro Cotinguiba Instituto Federal de Rondônia
Daniel Campos de Carvalho Universidade Federal de São Paulo
Daniel F. Nagao Menezes Universidade Presbiteriana Mackenzie
Daniela Bucci Universidade Municipal de São Caetano do Sul
Denise Helena França Marques Fundação João Pinheiro
Derek Pardue Universidade de Aarhus, Dinamarca
Douglas Luis Binda Filho Universidade Federal do Espírito Santo
Duval Fernandes Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Eduardo Biacchi Gomes Centro Universitário Autônomo do Brasil
Emília Lana de Freitas Castro Universität Hamburg
Erika M. Yamada Mecanismo de Peritos da Organização das Nações Unidas
Estela Cristina Vieira de Siqueira Faculdade Três Pontas

Fernanda Torres Volpon Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Filipe Rezende Silva Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Florisba S. Del’Olmo Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai
Guilherme Arosa Otero Organização Internacional para as Migrações
Guilherme Massaú Universidade Federal de Pelotas
Gustavo da Frota Simões Universidade Federal de Roraima
Gustavo Dias Universidade Estadual de Montes Claros
Gustavo O. Vieira Universidade Federal da Integração Latino-Americana
Joanna A. de M. S. Loio Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
João Carlos Jarochinski Silva Universidade Federal de Roraima
Jóice Domeniconi Universidade Estadual de Campinas
Jonnathan M. Galvão Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Jordan Tomazelli Lemos Universidade Federal do Espírito Santo
Jorge Silva Macaísta Malheiros Universidade de Lisboa, Portugal
José Carlos Pereira Centro de Estudos Migratórios-Missão Paz
Júlia Maria Corrêa de Almeida Universidade Federal de Roraima
Karine G. Queiroz Universidade Federal da Integração Latinoamericana
Leandro Reboiras Finardi CELADE-CEPAL
Letícia Pereira de Lemos Universidade Federal do Espírito Santo
Lilian Yamamoto Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais
Luís Renato Vedovato Universidade Estadual de Campinas
Ma. Eugenia de la O El Colégio de México, México
Manoel Prado Junior Fundação Nacional do Índio
Manuela Camus Universidade de Guadalajara, México
Marcelo Torelly Organização Internacional para as Migrações no Brasil
Marco Aurélio de Oliveira Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Marden Campos Universidade Federal de Minas Gerais
Margareth Vetis Zaganelli Universidade Federal do Espírito Santo
Maria Carolina G. Angelini Universidade Metodista de Piracicaba

- Maria Consolação G. Castro** Pontificia Universidade Católica Minas Gerais
Maria Hylma Alcaraz Salgado Universidade de Vigo, Itália
Marilda Rosado S. Ribeiro Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Marília Lima Pimentel Cotinguiba Universidade Federal de Rondônia
Martha Luz Rojas Wiesner El Colegio de La Frontera Sur
Mauro Cardoso Simões Universidade Estadual de Campinas
Milton Mariani Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Nancy Landa El Colegio de La Frontera Norte, México
Natália Demétrio Universidade Estadual de Campinas
Paolo Parise Centro de Estudos Migratórios-Missão Paz
Patrick V. da Silva Procurador do Município do Rio de Janeiro
Pedro Góis Universidade de Coimbra, Portugal
Rafael Lazzarotto Simioni Universidade do Vale do Sapucaí
Rickson Rios Figueira Universidade Federal do Rio de Janeiro
Roberta Peres Universidade Federal do ABC
Rodolfo Cruz Piñeiro El Colegio de La Frontera Norte, México
Rosana Baeninger Universidade Estadual de Campinas
Rui Décio Martins Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo
Sandro Martins de A. Santos Universidade Federal do Amazonas
Sidney Silva Universidade Federal do Amazonas
Silvia Salardi Università degli Studi di Milano-Bicocca , Itália
Sirlene Bendazzoli Consultora, políticas públicas para os povos indígenas
Thiago Oliveira Moreira Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Vania Bogado de S. Di Raimo Universidade Presbiteriana Mackenzie
Vera L. V. Liquidato Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo
Viviane de A. Pessoa Oliveira Universidade Metodista de Piracicaba
William Mejía Ochoa Grupo de Movilidad Humana, Colombia

Seta Empresarial Ltda

2018

680