

Migração forçada e categorização: Entre a ampliação da proteção e a exclusão

Migración forzada y categorización: Entre la ampliación de la protección y la exclusión

Caio Alexandre Capelari Anselmo¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a complexificação do fenômeno migratório atual e o modo pelo qual o processo de categorização tem a potencialidade de afetar o acesso a direitos das pessoas migrantes e qual o papel da academia nesse debate. Tem-se por foco a migração forçada, no cotejo com o instituto do refúgio. Discute-se a necessidade de ampliação da proteção de migrantes vulneráveis, no contexto da migração forçada e dos fluxos migratórios mistos, não elegíveis ao instituto do refúgio através de novas categorias e se esse procedimento pode servir de instrumento às políticas restritivas conduzidas por muitos Estados centrais e mesmo periféricos. O método empregado será predominantemente analítico-descritivo e de revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Migração forçada. Refúgio. Fluxos migratórios mistos. Categorização. Legislações restritivas.

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar la complejidad del actual fenómeno migratorio y la forma como el proceso de categorización tiene el potencial de afectar el acceso a los derechos de las personas migrantes y cuál es el rol de la academia en este debate. Se enfatiza en la migración forzada, en comparación con el instituto de refugio. Se discute la necesidad en la ampliación de la protección de migrantes vulnerables, en el contexto de migración forzada y de los flujos migratorios mixtos, no elegibles al instituto de refugio a través de nuevas categorías, además, si ese procedimiento puede servir de instrumento a las políticas restrictivas, dirigidas por muchos Estados centrales e incluso periféricos. La metodología utilizada para este estudio fue un análisis descriptivo y revisión bibliográfica.

¹ Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador associado do Núcleo de Estudos de Direito Internacional de Ribeirão Preto (NEDIRP), do qual também é diretor do departamento editorial. E-mail: caiocapelari@gmail.com

Palabras clave: Migración forzada. Refugio. Flujos migratorios mixtos. Categorización. Legislación restrictiva.

INTRODUÇÃO

Vivemos num contexto que pode ser denominado “globalização da migração”, que implica na tendência de movimentos migratórios ocorrerem em cada vez mais países e não apenas em países “tradicionalmente” considerados como “de imigração” (Castles e Miller, 2014, p. 338).

A afirmação do parágrafo anterior foi confirmada pela pesquisa empírica realizada em 2015 pelos professores de Oxford Mathias Czaika e Hein de Haas. Se trata de um amplo estudo a fim de verificar as variações dos padrões migratórios entre 1960 e o ano da publicação. Valendo-se de cálculos estatísticos obtidos de banco de dados públicos de organismo internacionais, verificaram que as principais modificações dos padrões migratórios se concentram em três variáveis, quais sejam, intensidade, diversificação e distância (Czaika e Haas, 2015, p. 290).

As constatações dos autores indicam que houve não só com o aumento da população migrante em números absolutos, mas também em números relativos. Também houve aumento na distância percorrida, de modo que os fluxos migratórios passam a envolver cada vez mais países. Por fim, verificaram que a migração tem se tornado cada vez menos “bilateral”, passando a abranger mais países ao mesmo tempo, como etapas desse processo (Czaika e Haas, 2015, p. 290).

Uma das principais características dessa mobilidade mais global é sua complexidade, em comparação com os paradigmas clássicos, que tendiam a ser bilaterais, com fluxos bem definidos e com motivação clara. Segundo esses paradigmas, seria facilmente possível distinguir entre voluntariedade e compulsoriedade.

Para ilustrar essa realidade cada vez mais complexa do fenômeno migratório passou-se a falar, por exemplo, de jornadas fragmentadas, realçando o fato de que os migrantes nem sempre estão seguros do destino para o qual se movem, sendo que o local almejado pode ser modificado ao longo do trajeto, inclusive por circunstâncias alheias à sua vontade. Nesse sentido, a própria motivação do início da jornada pode variar drasticamente, e por diversas vezes, o que é característico dos fluxos mistos, abordados mais adiante.

A fragmentariedade da jornada é cada vez mais verificável dado que a migração contempla distâncias maiores e que os migrantes mais pobres não têm condições de se deslocar, de uma só vez, para o local inicialmente em mente. A tecnologia das telecomunicações tem permitido que esses migrantes consigam estabelecer redes e percorrer jornadas maiores, mas de maneira fragmentada (Collyer, 2010, p. 276).

Um dos principais esforços tem sido a busca em superar as clássicas dicotomias comumente atribuídas à temática migratória. Crawley e Skeparis (2018, p. 51) citam, por exemplo, “*people in distress* (Goodwin-Gill 1986), *distress migrants* (Collinson 1999) e *survival migrants* (Betts 2013)”, com a finalidade de “trazer ao centro da proteção internacional aqueles indivíduos entre as categorias de migrantes e refugiados” (tradução própria)².

Percebe-se que, nesse contexto de complexificação da migração, e não apenas de crescimento quantitativo, a academia passou a chamar a atenção para a dificuldade em se verificar até que ponto determinada migração é voluntária ou forçada, questionando os limites das categorias dicotômicas.

Sob esse pano de fundo, este artigo tem por objetivo geral discutir as nuances da migração forçada, no cotejo com o instituto do refúgio. Nesse ponto, busca-se contextualizar a discussão acadêmica acerca da pertinência da dicotomia migração voluntária *versus* migração forçada. Essa discussão implica necessariamente na abordagem das categorizações envolvendo a temática migratória. As chaves de compreensão propostas são os conceitos de fluxos migratórios mistos e de *continuum*.

Como objetivos específicos, discute-se se o sistema do refúgio faria parte de um sistema mais amplo, compreendido pela migração forçada. Ademais, busca-se discutir o reconhecimento de demais migrantes (enquanto categoria migratória) em situação de extrema vulnerabilidade para além daqueles elegíveis ao instituto do refúgio. Busca-se discutir, também, a conveniência da criação de sistemas de proteção complementares ao refúgio, bem como se isso pode ter o efeito colateral de enfraquecer o sistema do refúgio. Por fim, busca-se discutir o papel da academia na proposição teórica de categorias migratórias, tendo em vista suas implicações práticas e diante da possibilidade de instrumentalização pelos mecanismos de controle dos Estados.

O PROBLEMA DA CATEGORIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO FORÇADA NUM CONTEXTO DE CRESCENTE COMPLEXIFICAÇÃO DO FENÔMENO MIGRATÓRIO

Seja na academia, seja na elaboração de políticas públicas, a abordagem da migração tem sido, tradicionalmente, pautada por categorizações binárias e dicotomias. Collyer e Haas (2012, p. 469-470) observam que as principais dicotomias utilizadas são:

2 “bring into the purview of the international protection regime those trapped in the space between ‘refugee’ and ‘migrant’”.

Tabela 1: Dicotomias da migração forçada

Critério	Categorização
Tempo-espaço	Permanente x temporária Interna x externa
Local – direção	Imigração x emigração Origem x destino “Home” x “host”
Perspectiva do Estado	Legal x ilegal Regular x irregular
Causa	Trabalho x estudo x família Forçada x voluntária

Fonte: Collyer e Haas, 2012.

Para a discussão aqui travada, interessa, principalmente, a dicotomia clássica de migração voluntária *versus* forçada. Sob a perspectiva tradicional, a primeira seria fortemente marcada por “fatores econômicos”, dispondo o migrante de liberdade de escolha, dado que se movimenta para melhorar suas condições de vida e as de sua família. Já a segunda seria marcada pela ausência de liberdade de escolha, tendo como paradigma a figura do refugiado que deixa tudo para trás, pois necessita salvar, sobretudo, sua integridade física.

Nessa ótica tradicional, a migração forçada nada teria a ver com fatores econômicos, ocorrendo independentemente deles; quando muito, a influência seria secundária. O contrário valeria para a migração econômica, em que não faria muito sentido falar sobre expulsão compulsória. Dessa forma, essas categorias seriam mutuamente exclusivas. É dizer, uma pessoa migrante necessariamente é considerada ou forçada ou econômica.

Todavia, transformações sociais complexas têm gerado formas mais complexas de expulsão e de perseguição ao redor do mundo (Zetter, 2007, p. 188).

É justamente a partir da constatação de que há novas nuances a serem consideradas, não só sob a perspectiva puramente acadêmica mas na realidade dos migrantes, que pesquisadores e aqueles que lidam diretamente com a assistência às pessoas migrantes começaram a ressaltar a crescente dificuldade em estabelecer uma divisão nítida entre migrantes voluntários/as e forçados/as (Vullnetari, 2012, p. 4).

Tem crescido a percepção de que essa visão dicotômica da migração não reflete a realidade dos fluxos migratórios no “mundo real”. Isso porque pessoas com diferentes motivações viajam juntas (Zetter, 2015; Richmond, 1993; Malkki, 1995), bem como porque um indivíduo pode ser encaixado em mais de uma categoria, por diferentes critérios (Collyer e Haas, 2012), visto que, ao longo do fluxo, o indivíduo pode transitar entre as categorias, dependendo do momento

levado em consideração.

A seguir, são propostas as abordagens dos fluxos migratórios mistos e do *continuum* como chaves de compreensão, de modo a melhor captar e compreender o que se quer dizer por “complexidades”, para além das dicotomias.

O conceito de fluxos migratórios mistos como primeira chave de compreensão

Por volta do início da década de 2000, ganharam corpo os conceitos de “*migration-asylum nexus*” e “fluxos migratórios” mistos para sublinhar que haveria elementos em comum entre as situações tradicionalmente denominada como migração voluntária e migração forçada.

A expressão começou a aparecer nas consultas realizadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) por ocasião dos 50 anos da Convenção de 1951. Contexto em que o organismo verificou que havia uma espécie de crise do sistema internacional de proteção dos refugiados, consistente na crescente percepção por parte dos países centrais de que o sistema do refúgio estaria sendo indevidamente “abusado” pelos “falsos refugiados”, ou seja, por migrantes que supostamente buscavam brechas na legislação (Van Hear, Burbaker e Bessa, 2009, p. 7).

O ACNUR adotou a expressão na Agenda de Proteção de 2002, ressaltando a necessidade proteger o instituto do refúgio num contexto mais amplo. Essa expressão também será mencionada na *Convention Plus*, bem como em diversas publicações entre 2002 e 2007, como “Addressing Mixed Migratory Movements: A 10-Point Plan of Action” (2006). Isso significa que o organismo reconheceu que o sistema do refúgio, embora com suas especificidades (que devem ser preservadas), não é uma ilha, mas se insere num contexto mais amplo.

Não obstante, a partir de 2008, o ACNUR começou a se distanciar da expressão, considerando que, não obstante reconheça a importância do conceito dos fluxos mistos para compreender o fenômeno migratório num contexto mais amplo, o discurso associado ao nexo “Migração-Refúgio” poderia comprometer o núcleo de seu mandato (Van Hear, Burbaker e Bessa, 2009, p. 7).

Isso pode ser explicado pelo fato de que o ACNUR, sem negar a validade e importância do conceito, decidiu salvaguardar a essência de seu mandato, a fim de garantir que não houvesse retrocesso. Sobretudo face às críticas de que a expressão revelava justamente aquilo que os Estados centrais alardeavam, qual seja, que o sistema do refúgio estava sendo “abusado” pelos “falsos refugiados”, aqueles que se “aproveitavam” indevidamente de sua proteção. Além disso, o organismo recebia críticas de outras organizações humanitárias, que afirmavam que a incorporação da expressão era, justamente, reflexo de *lobby* dos países centrais a fim de enfraquecer ou flexibilizar o refúgio.

Por outro lado, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), incorporou, a partir de 2007 (Estratégia Global de 12 pontos), definitivamente a expressão. A OIM vem buscando demonstrar que os desafios dos fluxos mistos se adaptam perfeitamente ao seu mandato, oferecendo uma abordagem compreensiva ao levar em conta as necessidades específicas dos migrantes. A organização chegou a afirmar que “o futuro da migração é misto” (98º sessão).

Pode-se inferir que os organismos entenderam por bem deixar a temática dos fluxos mistos a cargo da OIM, não obstante os pontos de contato, justamente para evitar possíveis retrocessos no tocante ao sistema do refúgio.

Feito esse breve retrospecto, passemos ao conceito e suas implicações. A OIM (2011) define os fluxos mistos como

“movimentos migratórios complexos de pessoas, que incluem refugiados, requerentes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes, em oposição a movimentos migratórios de pessoas que consistem inteiramente em uma categoria de migrantes” (tradução própria)³.

Aprofundando o conceito, a primeira questão se refere ao que vem a ser, propriamente misto nos fluxos migratórios, a revelar a complexidade a que tanto se refere.

Mista pode ser a motivação inicial; a motivação inicial (mista ou não) pode mudar drasticamente ao longo da jornada ou na chegada; misto pode ser o fluxo quando diferentes categorias de migrantes, movimentando-se lado a lado, frequentemente irregularizada, por meio de atravessadores, submetendo-se a grandes riscos de violência, trabalhos forçados, exploração física, psicológica e sexual. Ademais, as pessoas migrantes, nas jornadas cada vez mais longas, tendem a viver em diferentes comunidades mistas ao longo do percurso.

Assim, sinteticamente, pode-se dizer que são mistas (1) as motivações e (2) o contemporâneo fluxo das pessoas migrantes tomado em si mesmo. Quanto ao primeiro aspecto, Van Hear e Castles (Van Hear, Burbaker e Bessa, 2009, pp. 11-12), observam que o caráter misto se manifesta em 7 aspectos.

Em primeiro lugar, verificam que tanto a migração forçada quanto a voluntária frequentemente decorrem dos mesmos fatores, especialmente da estreita relação entre “subdesenvolvimento, empobrecimento, deslocamento econômico, estados fracos, abuso dos direitos humanos e conflito” (Van Hear, Burbaker e Bessa, 2009, pp. 11-12) (tradução própria)⁴.

3 “complex migratory population movements that include refugees, asylum-seekers, economic migrants and other migrants, as opposed to migratory population movements that consist entirely of one category of migrants”. Recuperado de <https://www.iom.int/key-migration-terms#Forced-migration>, acesso em 28.12.2020.

4 “especially the linkages between underdevelopment, impoverishment, economic dislocation, weak states, human rights abuse and conflict”.

Em segundo lugar, os autores observam que essa estreita relação entre os fatores de expulsão pode se manifestar em “motivações mistas” de muitos migrantes, de modo que fica difícil separar coerção de liberdade.

Em terceiro lugar, é possível verificar que as motivações podem se modificar no curso da migração.

Em quarto lugar, pode-se notar os vínculos estreitos entre refugiados e migrantes econômicos em alguns países de trânsito, onde se reúnem populações mistas de migrantes, dado que frequentemente sofrem privações semelhantes.

Em quinto lugar, os autores observam que, à medida que a migração regular se torna mais restrita, tanto os migrantes “voluntários” quanto os “forçados” são levados a recorrer a atravessadores para cruzar fronteiras.

Em sexto lugar, notam que refugiados e trabalhadores migrantes podem ter experiências semelhantes nos países de acolhimento, visto que as alegações de que os requerentes de asilo seriam, na verdade, migrantes econômicos levam a um clima de suspeita e exclusão que acaba por atingir a todos.

Por fim, em sétimo lugar, notam que a experiência de retorno ou repatriamento pode ser semelhante.

A principal dificuldade surge exatamente no contexto no fluxo misto tomado em si mesmo (2), quando as diferentes categorias de migrantes se encontram no mesmo fluxo (Van Hear, Burbaker e Bessa, 2009, p. 12).

Para explicar esse segundo aspecto, propõe-se a teoria do *continuum*. A teoria, ademais, ao propor a dialética entre *agency* (capacidade de escolha e de ação) e *structure* (condicionantes estruturais, contexto socioeconômico, etc.), permite aprofundar a discussão acerca das nuances da compulsão.

A teoria do *continuum* como segunda chave de compreensão

Em razão do quanto discutido até aqui, verifica-se que a principal dificuldade diz respeito ao problema da categorização da migração forçada, sobretudo na dicotomia migrantes forçados (tendo como cerne a figura do refugiado) e migrantes voluntários (na figura do migrante econômico) e as consequências disso advindas, ao se analisar o fluxo misto por si próprio.

Enquanto a teoria dos fluxos migratórios mistos permite reconhecer as nuances contemporâneas do fenômeno migratório atual, a teoria do *continuum* oferece instrumentos para aprofundar essa análise especificamente da migração formada. São, assim, complementares.

Essa abordagem busca explicar o fluxo migratório para além da dicotomia “voluntário” e “involuntário”. A proposta teórica foi feita inicialmente por Richmond e, posteriormente, encampada e desenvolvida por Van Hear, que tem

sido a principal sua principal voz na academia.

Richmond (1994) propôs que todo fluxo migratório pode ser inserido em algum lugar de uma linha hipotética (*continuum*) fincada entre dois extremos (raramente identificáveis na realidade): de um lado a compulsão absoluta e, de outro, a liberdade de escolha absoluta. Conforme Van Hear, Brubaker e Bessa, Richmond:

“reconhece um *continuum* em uma extremidade da qual os indivíduos e coletividades são proativos e, na outra, reativos. Sob certas condições, a decisão de mudar pode ser tomada após a devida consideração de todas as informações relevantes, racionalmente calculadas para maximizar a vantagem líquida, incluindo recompensas materiais e simbólicas. No outro extremo, a decisão de mudar pode ser tomada em estado de pânico durante uma crise que deixa poucas alternativas, mas escapar de ameaças intoleráveis” (Van Hear, Brubaker e Bessa, 2009, p. 3) (tradução própria)⁵.

Não seria possível, assim, encaixar a pessoa migrante em duas categorias mutuamente exclusivas, já que, entre esses dois extremos é possível identificar uma combinação de fatores. De fato, de acordo com os autores anteriores, Richmond acentua que uma grande proporção de pessoas que cruzam as fronteiras combina características, reagindo a pressões socioeconômicas e políticas sobre as quais têm pouco controle (Van Hear, Brubaker e Bessa, 2009, pp. 3-4).

Van Hear, Brubaker e Bessa (2009, pp. 2-3) sugere, a partir da teoria do *continuum*, fracionar a jornada migratória em cinco elementos, sendo que em cada um deles haverá grau maior ou menor de liberdade e coerção: (1) movimento de saída (*outward movement*), que tem por corolário o (2) movimento de entrada (*inward movement*); eventualmente, quando possível, o (3) movimento de retorno (*return movement*) ou (4) movimento de saída (*onward movement*) para um terceiro país, que necessariamente envolverá outro movimento de entrada; há, ainda, um (5) não-movimento (*non-movement* ou *staying put*), já que para cada migrante que consegue se deslocar frequentemente há parte da família que permanece.

Fracionar as etapas do movimento permite verificar os fatores incidentes em cada uma delas, visto que podem variar drasticamente ao longo do fluxo.

Pode, por exemplo, acontecer que determinado migrante saia de seu país buscando melhores condições de vida, porém no curso da migração, sofra violência, perseguição, passe por regiões de conflito armado. Nesse caso, o

5 “recognizes a continuum at one end of which individuals and collectivities are proactive and at the other reactive. Under certain conditions, the decision to move may be made after due consideration of all relevant information, rationally calculated to maximize net advantage, including both material and symbolic rewards. At the other extreme, the decision to move may be made in a state of panic during a crisis that leaves few alternatives but escape from intolerable threats”.

movimento de saída seria marcado por uma maior liberdade de escolha, já o movimento de entrada no país de asilo, seria marcado por forte coerção e limitações à liberdade de escolha.

Van Hear sugere que é a relação dialética entre *agency* (capacidade de escolha e de ação) e *structure* (condicionantes estruturais, contexto socioeconômico, etc.), em cada uma dessas fases, que vai determinar o grau de liberdade de escolha a ser situado no *continuum*. Dessa forma, nenhuma migração é isenta de condicionamentos econômicos e de fatores de coerção, havendo sempre uma relação dialética entre eles.

A conexão entre a perspectiva do *continuum* e aquela segundo a qual a jornada é mista (havendo diferentes motivações e condicionantes em seu curso) ajuda a explicar porque “em algum ponto, então, a migração forçada pode transmutar em migração econômica ou de subsistência e é esse reconhecimento que forma a base para o discurso sobre ‘migração mista’” (Van Hear, Burbaker e Bessa, 2009, p. 5) (tradução própria)⁶.

Exemplos fáticos de desafios da categorização

Antes de prosseguir com a análise, convém citar alguns exemplos, obtidos a partir de pesquisas empíricas de outros pesquisadores, que ilustram as complexidades e, por isso mesmo, as dificuldades em caracterizar determinados migrantes como econômicos ou forçados, no contexto de fluxos migratórios mistos.

Van Hear, Burbaker e Bessa (2009, p. 13) citam o exemplo dos afegãos vivendo no Irã e no Paquistão. Por um lado, quando tomados individualmente, os migrantes têm características marcantes da “migração laboral”, inclusive porque se valem de antigas rotas migratórias no contexto do Império Britânico. Não obstante, esse fluxo não pode ser entendido sem considerar as instabilidades no Afeganistão desde a década de 1970 e após os conflitos da chamada “guerra ao terror”.

Os autores citam, ainda, o migrante que, em razão do aumento dos custos da migração decorrentes das crescentes restrições nos países centrais, desloca-se para países vizinhos em busca de trabalho. Há casos em que ele é o único responsável pelo sustento de todo o grupo familiar que ficou no país de origem. Nesses casos, pode-se dizer que o objetivo da migração é, não diretamente sua própria segurança, mas a de toda a família, (Van Hear, Burbaker e Bessa, 2009, p. 15). Note-se que, nesse caso, segurança pode ser tomada num contexto mais amplo do que ameaça a vida por um ato de violência.

Van Hear, Burbaker e Bessa (2009, p. 17) notam, ainda, que necessariamente o refugiado se tornará, em alguma medida, um “migrante laboral”, sem que perca, obviamente, a condição de refugiado. De fato, após conseguir segurança no país de recepção, o refugiado necessita conseguir um meio de prover sua subsistência e inclusive, o que não é incomum, fazendo remessa a familiares que

6 “at some point then, forced migration may transmute into economic or livelihood migration and it is this recognition that forms the basis for the discourse on ‘mixed migration’”.

permaneceram no país de origem. E aí surgem outras nuances. Frequentemente acaba sendo alocado em campos de refugiados em locais isolados, levando-o, por vezes, a migrar, dentro ou fora do país, em busca de trabalho e renda.

Trata-se dos *secondary movements* (movimentos secundários), quando o refugiado deixa o país de asilo. Aqui, mais uma vez, está-se diante das complexidades dos fluxos mistos, na busca por soluções duradouras, já que permanecer indefinidamente em um campo de refugiados não é uma solução aceitável do ponto de vista dos direitos humanos. O refugiado não deseja apenas segurança, mas perspectiva de vida, e vida digna.

Crawley e Skleparis (2018, p. 53) realizaram pesquisa empírica com migrantes chegados à Grécia e tiveram conclusões semelhantes. A maior parte era proveniente da Síria, dos quais 91% mencionaram causas que podem ser descritas no contexto das migrações forçadas, como violência, ameaça à vida, perseguição, conflito e demais violações de direitos humanos. Esses relatos também eram comuns a pessoas oriundas do Afeganistão, do Iraque e do Iêmen.

Os pesquisadores ressaltam que as pesquisas empíricas por eles realizadas revelam aquilo que já se vem aventando no presente artigo, qual seja, que, ao analisar os fatores de expulsão, é impossível não verificar o modo pelo qual fatores políticos e econômicos se unem para moldar as experiências daqueles que vivem em tempos de guerra (Crawley e Skleparis, 2018, p. 53).

Tais parâmetros de análise e constatações também podem ser aplicadas e verificadas ao caso do recente fluxo de migrantes venezuelanos, que têm se deslocados para vários países da América do Sul, principalmente.

Se, de um lado, não é dificultoso afirmar que, de maneira geral, o atual fluxo de venezuelanos pode ser entendido como migração forçada, por outro lado, as definições de perseguição estabelecidas na Convenção de 1951 “não abordam adequadamente a combinação de razões que podem fazer com que pessoas abandonem um país em crise como Venezuela ou Nicarágua” (Selee e Bolter, 2020, p. 25) (tradução própria)⁷.

De fato, apenas uma parcela dos migrantes venezuelanos poderia se encaixar na premissa clássica do refúgio, que é a perseguição direta, atual ou iminente. A maioria migra em razão de uma crescente deterioração das condições políticas, econômicas e sociais (uma afetando diretamente a outra), tornando a vida praticamente insustentável.

Há uma conjugação de causas estruturais que atuam como fatores de expulsão, sendo impossível determinar uma causa isolada, a fim de se dizer que a categoria pertinente é a do migrante econômico ou do migrante forçado, assim como evidenciado pela mencionada teoria do *continuum*.

Ademais, como referido nos estudos de Crawley e Skleparis, quanto mais

7 “no abordan adecuadamente la combinación de razones que pueden hacer que las personas abandonen un país en crisis como Venezuela o Nicaragua”

o conflito (ou, no caso venezuelano, instabilidades estruturais) perdura no tempo, mais difícil fica separar os fatores econômicos dos fatores tradicionais de compulsoriedade, inclusive porque o conflito impossibilita que as famílias se dediquem às suas atividades econômicas (Crawley e Skleparis, 2018, p. 53).

Essa complexidade desafia os paradigmas do sistema de migração, impondo a questão que tem sido posta no presente artigo: se as pessoas que migram a partir de fatores complexos de expulsão, que tornam a vida insustentável, devem ser consideradas migrantes forçados e receber proteção internacional de maneira similar à conferida às pessoas refugiadas.

No âmbito latino-americano essa pergunta já foi respondida por meio da Declaração de Cartagena de 1984, em que foi aceita uma definição mais ampla de refúgio, compreendendo outros fatores de expulsão, como violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos e grave perturbação da ordem pública (Selee e Bolter, 2020, p. 29).

Todavia, frente à migração venezuelana, poucos países adotaram esse entendimento, podendo-se citar apenas o México e o Brasil (Selee e Bolter, 2020, p. 30). No caso brasileiro, a adoção do conceito ampliado começou apenas formalmente em junho de 2019; algum tempo depois, passou a ser presumida a condição de refugiado à pessoa solicitante de asilo venezuelana que se encontre no Brasil. A finalidade foi facilitar sua concessão, desafogando a lista de espera. Dessa forma, entre junho e dezembro de 2019, foi concedido refúgio a 26 mil pessoas venezuelanas, contra apenas 5 em todo ano de 2018 (Selee e Bolter, 2020, p. 30).

Ainda a respeito do Brasil, a solicitação de refúgio acabou por se converter na principal opção de regularização temporária para os venezuelanos no país (Selee e Bolter, 2020, p. 2). Isso porque é a opção menos burocrática e, enquanto aguarda-se a análise do pedido, o que pode levar bastante tempo, o solicitante goza de status regular, recebendo autorização para trabalhar e um documento de identificação que garante o direito de abrir conta em banco e exercer atos ordinários da vida civil.

Situação que muitos venezuelanos não têm encontrado em outros países da região. Após um período inicial de poucas exigências para o ingresso, certos países passaram a aumentar as restrições sob o argumento de garantir uma maior gestão e segurança da migração. Chile, Equador e Trinidad e Tobago, por exemplo, passaram a exigir vistos prévios ao ingresso; Equador e Peru passaram a exigir a apresentação de passaporte (Selee e Bolter, 2020, p. 9).

O efeito concreto foi, ao contrário, o aumento da insegurança na migração, fazendo com que as pessoas migrantes lançassem mão de atravessadores, o que os expõe a riscos de abusos e violações. Selee e Bolter (2020, p. 13) citam o exemplo do Chile: enquanto que em 2018 foram registrados apenas 101 migrantes venezuelanos ingressando de forma irregularizada no país, em 2019,

após o aumento das restrições, esse número saltou para 2.900.

No âmbito latino-americano, pode-se citar, ainda, os fluxos migratórios oriundos de países da América Central, como Honduras e El Salvador, que têm como fatores de expulsão causas complexas envolvendo violência generalizada por ação de gangues de narcotraficantes, instabilidade política, falta de perspectivas econômicas e de sociais. Ganham destaque nas manchetes internacionais em 2019 as extensas caravanas de migrantes desses países percorrendo grandes distâncias, na expectativa de chegar aos EUA.

O fato é que, embora tenham provocado grande atenção midiática, tais caravanas não são algo novo ou isolado na região. Elas têm como antecedentes as caravanas de mães hondurenhas em busca de filhos migrantes desaparecidos, que foram ao longo do tempo se estruturando e ganhando certa organização, com a finalidade de se fazerem ouvir e terem reconhecidas suas demandas por justiça (Neira e Sanchiz, 2019, p. 2).

Tais migrações se dão em contextos marcados por “diversas formas de violência social, estatal e criminal, que operam como parte de suas forças implicadas na produção social do movimento” (Araya, 2019, p. 119) (tradução própria)⁸.

Autores especializados destacam que a migração “em massa” ou em caravana constituem estratégia de mobilidade com a finalidade de desafiar fronteiras e soberania, de modo a perturbar a conjugação de fatores⁹ que, a um só tempo, produzem e controlam a migração, gerando uma força que busca fazer frente a tais mecanismos (Araya, 2019, p. 128).

Essa estratégia opera como uma complexa “máquina migrante”, sendo resultado de ações individuais e coletivas geradoras de um aprendizado de grupos subalternizados consolidado ao longo do tempo, como reação dos mecanismos e forças que condicionam a migração no contexto centro-americano (Araya, 2019, pp. 129-130).

Contexto esse marcado por uma “insustentabilidade da vida” (Neira, 2019, p. 35), dadas as condições de extrema precariedade desses países, somadas dos abusos das *pandillas* – que operam de maneira semelhante, em alguns aspectos, às milícias no Brasil, sobretudo na região do Rio de Janeiro.

Os estudos mencionados concluíram que também se fazem presentes no contexto latino-americano as transformações das características migratórias expostas ao longo do presente trabalho, inclusive a inadequação das categorias

8 “diversas formas de violencia social, estatal y criminal, que operan como parte de las fuerzas implicadas en la producción social del movimiento”

9 O autor utiliza o conceito de “ensamblajes”, que tem duas acepções: “formações territoriais, políticas e jurídicas que configuram a globalização” (Sassen) ou “combinações particulares de práticas técnicas e administrativas” (Deleuze e Guattari, adotada pelo autor no estudo) formadas por uma heterogeneidade complexa que implicam em funções e formações sociais e históricas concretas (Araya, 2019, p. 116) (tradução própria).

tradicionais:

“encontramo-nos em uma conjuntura nova e complexa em relação à migração, a mobilidade transnacional e os efeitos e funções das fronteiras. Ante essa situação, mostra-se insuficiente o modo convencional de entender a população em movimento a partir dos conceitos de ‘fronteira’ e ‘migração’ que se tem usado nas ciências sociais” (Neira e Sanchiz, 2019, p. 1) (tradução própria)¹⁰.

A RAIZ DO DISSENSO: RECEIO DE RETROCESSO

Conforme discutido, a partir da década de 1990, no mesmo contexto em que surgiram as discussões acerca dos fluxos mistos, alguns autores começaram a trabalhar o conceito de migração forçada para expressar que as pessoas refugiadas compreenderiam apenas uma parcela daquela população migrante “não voluntária”. Em outras palavras, haveria outras pessoas migrantes que, embora não contempladas pela definição legal da Convenção de 1951, também deveriam ser consideradas como migrantes não voluntárias.

Van Hear pode ser apontado como o principal expoente dessa visão integradora, ao propor a imagem da matriosca (“boneca russa”) para referir que *refugees studies* seria compreendido em *forced migration studies*, que, por sua vez, estaria inserido no *meta-concept migration studies*, de modo a se obter uma melhor leitura a fim de explicar as nuances entre força e escolha que interagem na motivação de migrar (Van Hear, 2012, p. 12).

Ocorre que é exatamente nesse ponto que há um grande dissenso, ainda em fase de superação. Deve-se notar que o consenso chega até o momento em que se reconhece a existência de migrantes vulneráveis e involuntários que não são, necessariamente, considerados refugiados segundo a definição clássica da Convenção de 1951. O dissenso se estabelece no momento em que se discute qual a posição que o Direito Internacional dos Refugiados ocupa em relação à categoria de migrante forçado, principalmente quanto à última compreender a primeira.

A primeira objeção à existência de uma supercategoria denominada migração forçada consiste na ausência de uma definição legal em documentos internacionais do conceito de migração forçada. Geralmente, os documentos internacionais lidam mais com o combate ao tráfico e exploração de pessoas. Nesse sentido, pode-se citar o Protocolo de Palermo à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional. A OIM, em seu

10 “nos encontramos en una coyuntura nueva y compleja en torno a la migración, la movilidad transnacional y los efectos y las funciones de las fronteras. Ante esta situación, resulta insuficiente el modo convencional de entender a la población móvil a partir de los conceptos de ‘frontera’ y ‘migración’ que hemos usado en las ciencias sociales”.

glossário, define migração forçada como

“um movimento migratório em que existe um elemento de coerção, incluindo ameaças à vida e meios de subsistência, sejam decorrentes de causas naturais ou provocadas pelo homem (por exemplo, movimentos de refugiados e pessoas deslocadas internamente, bem como pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares desastres, fome ou projetos de desenvolvimento)” (tradução própria)¹¹.

Apenas em níveis regionais há uma definição mais ampla do conceito de refugiado, como a já mencionada Declaração de Cartagena, 1984, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) – que influenciou a lei brasileira sobre refúgio, nº 9.474/97 –, bem como a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) sobre os aspectos de problemas específicos dos refugiados na África, de 1974.

A principal crítica, representada por James Hathaway, é que essa supercategoria ou categoria guarda-chuva denominada “migração forçada” colocaria em segundo plano a característica fundamental do refugiado, que seria mais que um migrante forçado, porque goza, inclusive, de um status ímpar de proteção internacional. Em suas palavras, “refugiados não são apenas migrantes involuntários, mas são, por definição, vítimas de privação social fundamental e exclusivamente dentro do âmbito protetor da comunidade internacional” (Hathaway, 2007, p. 250) (tradução própria)¹².

Essa visão tem sido, em alguma medida, esposada pela ACNUR, após se distanciar da expressão “*asylum-migration nexus*”, como referido anteriormente, com o receio de que ofuscaria o status especial dos refugiados no sistema internacional de proteção que lhe é próprio, embora reconheça a importância e necessidade de proteção de outras categorias de migrantes vulneráveis.

Chimni, outra voz contrária a essa inclusão de uma supercategoria que compreendesse os migrantes forçados como um todo, reconhece que há uma continuidade entre *refugees studies* e *forced migration studies*, ressaltando, porém, que devem permanecer em campos separados (Chimni, 2010, p. 12). A reticência é quanto à perda de autonomia do direito dos refugiados.

Tanto Hathaway (2007, p. 250) quanto Chimni (2010, p. 12) temem que essa categoria mais ampla possa enfraquecer a proteção dos próprios refugiados, visto que não há nenhum *hard law* a amparar essa definição (um eventual

11 “a migratory movement in which an element of coercion exists, including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes (e.g. movements of refugees and internally displaced persons as well as people displaced by natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine, or development projects)”. Recuperado de <<https://www.iom.int/key-migration-terms#Forced-migration>>, acesso em 11. out.2020.

12 “refugees are not just involuntary migrants, but are by definition the victims of fundamental social disfranchisement and uniquely within the protective ambit of the international community”.

“Direito Internacional da Migração Forçada”), tampouco estabelecendo um regime jurídico próprio, ao contrário do sistema do refúgio, que goza de um status jurídico próprio, constituindo verdadeira subdivisão do Direito Internacional (Cohen, 2007, p. 371).

Note-se que as críticas desses autores não decorrem do não reconhecimento de migrantes vulneráveis não elegíveis ao conceito tradicional de refúgio, mas de temores quanto à possível instrumentalização desses novos conceitos para enfraquecer o sistema do refúgio, já consolidado internacionalmente.

O principal argumento de Chimni (2010, pp. 12-13) e, de certa forma contempla a visão de Hathaway, é que a mudança de foco do refúgio para a migração forçada seria, em verdade, reflexo do interesse dos países centrais (hegemônicos, como ele os denomina) a fim de aumentar sua capacidade de restringir a proteção, inclusive, dos refugiados. Ele refere que, ao fazê-lo, há o risco de se passar do direito para o humanitarismo, o que reforçaria novas formas de colonialismo e imperialismo.

Chimni, embora reconheça que a questão dos refugiados está inserida num contexto mais amplo, aduz que a preocupação central é que:

“as questões de migração forçada tornaram-se hoje parte de um projeto ocidental de domínio global e que os Estudos de Migração Forçada estão implicados nele. Seus elementos principais: direitos dos deslocados internos, proteção dos direitos humanos, contrabando e tráfico de pessoas, um estado liberal pós-conflito têm sido usados por estados poderosos para justificar intrusões inaceitáveis e ilegais (incluindo intervenção humanitária armada) no mundo em desenvolvimento” (Chimni, 2010, p. 20) (tradução própria)¹³.

Perrin, no mesmo sentido, nota que, a partir dos anos 1990 houve um incremento expressivo da terminologia migratória, reconhecendo que isso se deve a dois fatores: de um lado reconhece que houve uma inegável complexificação do fenômeno migratório desde o fim da Guerra Fria, mas, por outro lado, acentua o interesse daqueles que desejam controlar e restringir a migração, de forma que as palavras empregadas nem sempre correspondem a seu verdadeiro sentido jurídico, mas são instrumentalizadas politicamente (Perrin, 2011, p. 4).

O receio de Perrin com a multiplicação de conceitos e categorias assistida recentemente é que, sob o pretexto de descrever novas realidades, seja usada em prol da vontade política de identificar, separar, selecionar aqueles que o Estado deseja receber (Perrin, 2011, p. 9).

13 “forced migration issues have today become part of a western project of global dominance and that Forced Migration Studies is implicated in it. Its key elements: rights of IDPs, protection of human rights, smuggling and trafficking of persons, a post-conflict liberal state have been used by powerful states to justify unacceptable and unlawful intrusions (including armed humanitarian intervention) into the developing world”.

A perspectiva negativa e, portanto, a crítica que Perrin tem do conceito de fluxos mistos é que, a articulação entre migração voluntária e involuntária, serviria, a seu ver, justamente para criar instrumentos para separar os migrantes que precisam de proteção daqueles “meramente” econômicos, o que consistiria em reagrupar num mesmo grupo indivíduos de características heterogêneas, com a finalidade de justificar a recusa do direito de entrada no território do Estado. (Perrin, 2011, p. 15).

Essa tentativa de instrumentalização das categorias viria justamente, e aqui se aproxima de Chimni, na esteira do alarde dos países centrais contra os “falsos refugiados” (*bogus refugees*), aqueles que, na visão desses países, buscariam se valer indevidamente dos mecanismos protetivos do sistema do refúgio, pois não podem ser consideradas “verdadeiros” refugiados.

O foco da preocupação de Perrin é sobre a dimensão dos fluxos mistos relativa à utilização da mesma rota por diferentes tipos de migrantes, de modo que é do interesse dos Estados distinguir quem é “verdadeiramente refugiado” e quem é “mero” migrante econômico. Dessa forma, os centros de imigração nesses países serviriam como centros de triagem. Aquilo que ela denomina de “*nommer pour combattre*”, ou seja, nomear diferentes categorias para melhor selecionar.

GARANTIR A INTEGRIDADE DO REFÚGIO E PROTEGER OS DEMAIS MIGRANTES VULNERÁVEIS: O PASSO NECESSÁRIO

As preocupações de Chimni, de Hathaway e de Perrin são profundamente válidas e pertinentes. Estou de acordo com o receio, perfeitamente fundado diante de políticas restritivas. Não obstante, proponho que o problema não são as categorias ou o conceito de fluxos mistos e migração forçada, mas a perspectiva restritiva por parte dos Estados, que haverá qualquer que seja a categoria empregada.

Roger Zetter, professor emérito do centro de estudos migratórios da Universidade de Oxford, e que há várias décadas se dedica ao estudo dos refugiados, reconhece ambas os desafios.

Em dois artigos escritos com mais de 15 anos de intervalo (1991 e 2007), Zetter deixa claro que é inegável que, de fato, houve uma complexificação da migração nas décadas recentes, sendo que, conforme essa população foi conseguindo se deslocar maiores distâncias e chegar às portas dos países centrais, tem havido um esforço desses países em barrar a migração, valendo-se, inclusive, da manipulação das categorias de migrantes, de preferência que sejam ambíguas o suficiente para terem amplo espaço de ação, como referido por outros pesquisadores anteriormente.

De fato, e nesse ponto ele concorda com os que defendem a categoria da migração forçada, a complexificação “reflete as causas e padrões de migração forçada que são muito mais complexos do que no passado; isso contrasta com uma conotação essencialmente homogênea e estereotipada do rótulo no passado” (tradução própria)¹⁴, os quais “estão fugindo de causas complexas nas quais a perseguição e a exclusão socioeconômica estão combinadas” (Zetter, 2007, p. 174, p. 183) (tradução própria)¹⁵. Concluindo que o conceito de migração forçada “captura melhor a complexidade das causas contemporâneas, enquanto, ao mesmo tempo, contextualiza os refugiados dentro dos processos migratórios mais amplos de transformações sociais transnacionais” (Zetter, 2007, p. 189) (tradução própria)¹⁶.

Essa complexificação é, por assim dizer, ambivalente. Por um lado, é vista com alarde pelos países centrais, por outro, como oportunidade de restringir o acesso ao refúgio sob o discurso de “emergência” ou “crise” migratória e que o instituto está sendo abusado por “falsos refugiados”. Assim, “nas mentes de formuladores de políticas e funcionários da imigração, é necessário fragmentar e definir rótulos e categorias claros da mistura frequentemente complexa de razões pelas quais pessoas migram” (Zetter, 2007, p. 183) (tradução própria)¹⁷.

É justamente nessa segunda constatação que ele também concorda com a crítica daqueles que temem o enfraquecimento da proteção por meio da manipulação das categorias à mercê do interesse dos Estados e à revelia da perspectiva do migrante como titular de direitos.

De fato, o pior resultado é os Estados instrumentalizarem essas novas categorias como espécies de “subcategorias” de refúgio ou de “quase-refúgio”, sem o mesmo grau de proteção e, como observa Zetter, frequentemente medidas temporárias e provisórias:

“A maioria dos países do mundo desenvolvido usa uma variedade de rótulos para ‘proteção temporária’, que mantém a grande maioria dos requerentes de refugiados em um estado transitório, muitas vezes durante anos. No entanto, não há base no direito internacional para proteção temporária. O objetivo desta nova etiqueta de proteção temporária e dos instrumentos associados é, obviamente, permitir que as burocracias administrem e, eu diria, recusem os pedidos de refugiados” (Zetter, 2007, p. 182) (tradução própria)¹⁸.

14 “reflects causes and patterns of forced migration which are much more complex than in the past; this contrasts with an essentially homogeneous and stereotypical connotation of the label in the past”.

15 “are fleeing complex root causes in which persecution and socio-economic exclusion are combined”.

16 “better captures the complexity of contemporary root causes, whilst at the same time contextualizing refugees within the wider migratory processes of transnational social transformations”.

17 “in the minds of policy makers and immigration officials it is necessary to fragment and make clear cut labels and categories of the often complex mix of reasons why people migrate and migrate between labels”.

18 “most countries in the developed world deploy a variety of labels for ‘temporary

A consequência acaba por ser a excepcionalização do instituto como o “mais privilegiado” entre muitos status inferiores, de modo que requerer o status de refugiado, segundo Zetter, deixa de ser direito e se torna um “prêmio” (Zetter, 2007, p. 189).

Assim agindo, os Estados acabam por colocar essas novas categorias à serviço de suas políticas restritivas, de modo que

“o rótulo ‘refugiado’ agora é precedido por novos rótulos na cadeia de processamento, como ‘solicitante de asilo’ e ‘proteção temporária’: esses rótulos agem como reservatórios para conter a entrada e interceptar o acesso ao pedido mais valioso. Uma análise construída em torno do conceito de rotulagem enfatiza como esse fracionamento leva o pedido de status de refugiado ainda mais para trás no processo de migração – tanto metaforicamente quanto geograficamente – reduzindo a oportunidade de alcançar o status final, ou pior ainda criminalizando requerentes que tentam evitá-los barreiras” (Zetter, 2007, p. 189) (tradução própria)¹⁹.

O ponto é que nem mesmo o instituto do refúgio, consolidado há 70 anos, fica imune dessa práxis. A respeito, Georgia Colle, em sua tese de doutorado na Universidade de Oxford, defende que o problema vai além da categoria. A partir de conceitos da semiótica, verifica que toda palavra, no caso do estudo, refugiado, pode adquirir uma série de significados de acordo com a interpretação, não obstante a definição legal da Convenção de 1951 (Colle, 2016, p. 200).

Segundo Colle, na ausência de uma autoridade supranacional responsável por interpretar o conceito de refugiado (ainda que restrito àquele previsto na Convenção de 1951), cada ator – Estados, organizações internacionais, organismos humanitários – disputam entre si a interpretação hegemônica, de modo que é um conceito em contínua renegociação de sentido.

Portanto, se os Estados não poupam nem mesmo o instituto do refúgio (*hard law* e instituto jurídico consolidado internacionalmente) nessa manipulação de categorias, é imperioso concluir que o problema não são elas, em si mesmas, como receiam Hathaway, Chimini e Perrin, mencionados anteriormente, mas sua manipulação com fins restritivos.

protection’, which keep the vast majority of refugee claimants in a transient state, often for years. Yet there is no basis in international law for temporary protection. The purpose of this new temporary protection label and the associated instruments is, of course, to enable the bureaucracies to manage and, I would argue, to decline refugee claims”.

19 “the label ‘refugee’ is now preceded by new labels in the processing chain such as ‘asylum seeker’ and ‘temporary protection’: these labels act as reservoirs to contain entry and intercept access to the most prized claim. An analysis constructed around the concept of labelling emphasizes how this fractioning drives the claim to refugee status further back into the process of migration—both metaphorically and geographically reducing the opportunity to achieve the ultimate status, or worse still criminalizing claimants who try to avoid these barriers”.

Voltando a Zetter, apenas dois anos depois do segundo artigo, em 2009, quando buscou fazer um prognóstico do futuro próximo da migração, o autor reconheceu que a perspectiva dos fluxos mistos, apesar do debate em torno de sua validade, “fornece uma descrição mais robusta do complexo de fatores que impulsionam a migração forçada no mundo contemporâneo” (Zetter, 2009, p. 4) (tradução própria)²⁰.

Pode-se inferir que Zetter, logo após os efeitos da crise econômica de 2008, parece ter percebido que, apesar da discussão – motivada principalmente pelo receio de servir de pretexto para selecionar os desejáveis e, a contragosto, aqueles que “realmente merecem proteção” - vê como inevitável a relação cada vez mais estreita entre compulsão e fatores econômicos, o que só pode ser bem compreendido pelos fluxos mistos (Zetter, 2009, p. 4). E é esse aspecto que precisa ser enfatizado.

Categorização: tão inevitável quanto problemática, mas não é ela a ameaça do temido retrocesso

Como já adiantado no fim do tópico anterior, é notório que, se as novas categorias têm problemas, ambiguidade, ausência de marco legal (dos quais se valem os países para selecionar os migrantes desejáveis, sobretudo porque ainda estão em desenvolvimento e consolidação), também é verdade que dicotomias igualmente falham em capturar as nuances atuais, correndo-se o risco de deixar pelo caminho, à margem do direito, grupos cada vez maiores de migrantes (Zetter, 2007, p. 183).

Isso porque, como observam com perspicácia Rossa e Menezes, a visão dicotômica traz sempre um efeito colateral inafastável, dado que a conceituação de refúgio “não define apenas quem é refugiado, ela negativamente também determina quem não ostenta este status e os insere em outra categoria”, sendo que essa outra categoria “dos <não refugiados> é cada vez maior e inclui um número crescente de situações” (Rossa e Menezes, 2018, p. 386).

Não é possível fechar os olhos para essas situações novas e crescentes. É por isso que defendo a validade e importância da metacategoria migrantes forçados.

Nesse sentido, proponho que a perspectiva correta não é pretender que a categoria “migrantes forçados” seja homogeneizante (como entende de Perrin), inserindo todos os migrantes numa “vala comum”, amorfa, indistinguível, a fim de que sejam dali retirados ao bel-prazer dos Estados, a partir da manipulação de categorias restritivas. Isso, de fato, relevaria, as especificidades do sistema do refúgio. Esse sistema precisa ser protegido de toda tentativa de enfraquecimento, sobretudo num contexto de investidas contra direitos sociais e econômicos e

20 “provides a more robust description of the complex of factors which impel forced migration in the contemporary world”.

dos direitos humanos, como um todo, em muitos países.

Por outro lado, não é possível também permitir que o capital, sobretudo em sua articulação global, avance sobre os demais migrantes, sobretudo os demais migrantes forçados e vulneráveis, reduzindo-os a “meros” migrantes econômicos suscetíveis de exploração e exceção de direitos.

A respeito, Bauman concebe como indissociáveis o processo modernizador (podemos dizer, sustentado pelo capitalismo globalizado), com sua produção de pessoas “refugadas” e “redundantes”, e os fluxos migratórios atuais. Com efeito, “tanto as imagens dos migrantes econômicos e as das pessoas em busca de asilo representam refugos humanos”, sendo que, “enquanto aquelas (pessoas) em busca de asilo tendem a ser produzidas por sucessivas versões do zelo de projetar e construir a ordem”, os chamados “migrantes econômicos são um produto colateral da modernização econômica [...] As origens de ambos os tipos de ‘refugio humanos’ são agora globais” (Bauman, 2004, p. 76).

Graças à própria globalização tecnológica, principalmente dos meios de comunicação e de transporte, essas pessoas “‘refugadas’, localmente ‘inúteis’, excessivas ou não empregáveis em razão do progresso econômico; ou localmente intoleráveis, rejeitadas por agitações, conflitos e dissensões causadas por transformações sociais/políticas e subsequentes lutas por poder” (Bauman, 2016, p. 9) – são postas em movimento e agora podem bater às portas dos países centrais.

Prosseguindo na análise, Castles destaca que

“quando se compreende que a migração forçada não é o resultado de uma série de emergências desconexas, mas sim uma parte integrante das relações Norte-Sul, fica evidente a necessidade de teorizar a migração forçada de maneira vinculada à migração econômica. Elas estão intimamente relacionadas (e de fato muitas vezes indistinguíveis) às formas de expressão de desigualdades globais e crises sociais, que cresceram em volume e importância desde a superação da ordem mundial bipolar [...] Isso também resultou na indefinição da distinção entre migração forçada e migração econômica. Economias fracassadas e condições precárias de direitos humanos muitas vezes caminham juntas, por isso migrantes e requerentes de asilo têm múltiplas razões para mobilidade, tornando impossível separar completamente as motivações econômicas das de direitos humanos” (Castles, 2003, p. 17) (tradução própria)²¹.

21 “understanding that forced migration is not the result of a string of unconnected emergencies but rather an integral part of North-South relationships makes it necessary to theorize forced migration and link it to economic migration. They are closely related (and indeed often indistinguishable) forms of expression of global inequalities and societal crisis. This has also resulted in the blurring of distinction between forced migration and economic migration. Failed economies and poor human rights conditions often go together because of which migrants and asylum seekers have multiple reasons for mobility making it impossible to completely separate

Os refugiados são, por assim dizer, a ponta do *iceberg* (ou, na imagem da matriosca proposta por Van Hear, a boneca mais interna) dos migrantes forçados, os mais vulneráveis dentre os vulneráveis e necessitam ter seu sistema especial garantido como premissa básica (e inegociável) de qualquer discussão.

O desafio, a começar pela academia, é assegurar a integridade do sistema do refúgio (para além e independentemente das propostas de ampliação de seu conceito, discussão interessante, mas que não é objeto do presente trabalho) e, concomitantemente, garantir que os demais migrantes forçados e vulnerabilizados, no contexto dos fluxos mistos, tenham um status protetivo satisfatório.

Como já adiantado, defendo que se deve garantir que esses regimes protetivos complementares não sejam instrumentalizados pelas políticas restritivas para fragilizar o sistema do refúgio. Isso poderia acontecer, por exemplo, ao considerar o solicitante de refúgio como inelegível para concedendo-lhe a proteção complementar, mas que não contém as regras protetivas fundamentais do refúgio, como a não devolução ao país de origem e o dever de receber independentemente do status de entrada.

Vê-se, portanto, que a questão não é tanto conceitual, como se os conceitos de fluxos mistos, migração forçada e migrantes vulneráveis fossem capazes de, por si só, fragilizar o sistema do refúgio. Até mesmo porque, como visto, as categorias são inevitáveis (Colher e Haas, 2012, p. 468).

Independentemente dos conceitos usados, ressignificados, contestados, debatidos e propostos na academia, é certo que as políticas restritivas vão buscar meios de, no mínimo, fragilizar a proteção e, numa situação “ideal”, estabelecer sua política migratória deliberadamente em termos vagos ambíguos. A questão é que, não obstante sua inevitabilidade, é preciso ter claro o que subjaz a determinadas propostas e empregos das categorias; em outras palavras, a intencionalidade e a finalidade.

Antes de concluir o tópico, convém mencionar a experiência brasileira com a proteção complementar.

Em 2011, ganhou notoriedade a criação de um instrumento de proteção complementar denominado visto humanitário, instituído pela Resolução Normativa n.º 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), para fazer frente ao extenso fluxo de migrantes haitianos, decorrentes da deterioração das condições socioeconômicas no Haiti após o terremoto de 2010, os quais não eram reconhecidos como refugiados pelo Conselho Nacional para Refugiados (CONARE). O instrumento foi alterado pela Resolução Normativa n.º 102/2013, que levantou a previsão inicial de cota anual.

Vale mencionar que já em 2010 o CNIg já havia editado a Resolução Normativa n.º 93, que previa a proteção complementar às vítimas do tráfico de pessoas.

economic and human rights motivations”.

O instituto da acolhida humanitária passou a ser previsto legalmente com o advento da lei de migração brasileira n. 13.445/2017. Ele consta como princípio e garantia da política migratória brasileira (art. 3º, VI) e foi contemplado em duas modalidades: como visto temporário (art. 14, I, alínea “c” e § 3º) e como autorização de residência (art. 30, I, alínea “c”).

Como critério de elegibilidade, estabeleceu-se que pode ser concedida ao nacional de qualquer país ou ao apátrida em situação “de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário” (art. 14, § 3º da lei). Foi deixada aberta a possibilidade de criação de outras hipóteses por meio do regulamento que disciplinará a aplicação da lei.

Nota-se que a abrangência é mais extensa que aquela prevista na lei brasileira de refúgio (lei nº 9.474/97), que prevê a concessão nas seguintes hipóteses: 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; indivíduo que, 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 I; a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Observa-se, ainda, que a terceira previsão de refúgio prevista na lei nº 9.474/97 é uma aplicação direta dos termos da Declaração de Cartagena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perceber que a problemática da migração na atualidade se insere num contexto mais amplo, inclusive de jogo de interesses políticos e econômicos, é essencial para a honestidade científica e acadêmica, pois a consciência crítica é um aspecto chave da pesquisa científica social, devendo ficar claro o modo pelo qual “usamos dados construídos por instituições, como avaliamos as afirmações de grupo feitas por comunidades sobre si mesmas e outras, mas também como formamos e manipulamos nossas próprias categorias” (Polzer, 2008, p. 477) (tradução própria)²².

É inegável, conforme se verificou, que tem havido uma crescente complexificação da migração, ocasionando situações em que é impossível separar motivações econômicas da busca de proteção. É preciso trazer à luz esses migrantes vulneráveis que, embora muitas vezes não classificáveis como refugiados, necessitam de acolhimento e, sobretudo, ter garantido o tratamento digno

22 “we use data constructed by institutions, how we evaluate group claims made by communities about themselves and others, but also how we form and manipulate our own constructed categories”.

através de novas categorias migratórias e por meios de sistemas de proteção complementares.

Ao mesmo tempo, deve-se garantir que esse processo não seja instrumentalizado pelos Estados para se restringir ou colocar sob suspeita o instituto do refúgio, que deve ser sempre reafirmado em sua integralidade.

Portanto, de acordo com as discussões feitas no presente artigo, o papel da academia é apontar e denunciar a utilização e instrumentalização das categorias com a finalidade de restringir direitos, de selecionar e discriminar migrantes. Seu papel, complementarmente, é garantir e consolidar a perspectiva do migrante como titular de direitos fundamentais e que deve, por isso, ser encarado como sujeito com voz ativa na elaboração das normas e políticas públicas que lhe dizem respeito e não como mero destinatário delas ou, o que é pior, como sujeito ao arbítrio e discricionariedade do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAYA, Sergio Salazar. (2019). Las caravanas migrantes como estrategias de movilidad. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 27, pp. 111-144.

BAUMAN, Zygmunt. (1998). *Globalização: as consequências humanas*. São Paulo, Brasil: Zahar.

BAUMAN, Zygmunt. (2004). *Vidas Desperdiçadas*. São Paulo, Brasil: Zahar.

BAUMAN, Zygmunt. (2016). *Estranhos à nossa porta*. São Paulo, Brasil: Zahar.

BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, João Carlos Jarochinski e SILVA, Stéphanie Angélica Gimenez Jarochinski. (2017). Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(1), pp. 15-30.

CASTLES, Stephen e MILLER, Mark J. (2004). *La era de la migración: movimientos internacionales de la población em el mundo*. Zacatecas, México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

CASTLES, Stephen. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Transformation. *Sociology*, 37(1), pp.13-34.

CHIMNI, Bhupinder. (2010). The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies. *Journal of Refugee Studies*, 22(1), pp. 11-29.

COHEN, Roberta. (2007). Response to Hathaway. *Journal of Refugee Studies*, 20(3), pp. 370-376.

COLLE, Georgia. (2016). *Beyond the Politics of Labelling: Exploring the Cessation Clauses for Rwandan and Eritrean Refugees through Semiotics* (tese de doutorado).

Oxford, Inglaterra, Universidade de Oxford.

COLLYER, Michael e HAAS, Hein De. (2012). Developing Dynamic Categorisations of Transit Migration. *Population Space Place*, 18(4), pp. 468–481. DOI: <https://doi.org/10.1002/psp.635>

COLLYER, Michael. (2010). Stranded migrants and the fragmented journey, *Journal of Refugee Studies*, 23(3), pp. 273–293.

CRAWLEY, Heaven e SKLEPARIS, Dimitris. (2018). Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), pp. 48–64.

CZAIKA, Mathias e HAAS, Hein De. (2015). The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory?. *International Migration Review*, 48(2), pp. 282–323.

HATHAWAY, James C. (2007). Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?. *Journal of Refugee Studies*, 20(3), pp. 349–369.

JUBILUT, Liliana Lyra e MADUREIRA, André de Lima. (2014). Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 22(43), pp. 11-33. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004302>.

MALKKI, Lisa. (1995). Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, 24(1), pp. 495–523.

MURILLO, Juan Carlos. (2008). A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratórios mistos. *Refúgio, migrações e cidadania. Caderno de Debates* 3. Brasília: ACNUR; IMDH, pp. 25-30.

NEIRA, Yerko Castro. (2019). Las caravanas de migrantes: racismo y ley en los éxodos masivos de población. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 27, pp. 8-48.

NEIRA, Yerko Castro e SANCHÍZ, Alejandro Agudo. (2019). Caravanas, migrantes y desplazados: experiencias y debates en torno a las formas contemporáneas de movilidad humana. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 27, pp. 1-7.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU/DESA (1998). *Recommendation on statistics of international migration Revision 1*.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS/Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/ACNUR (2007). *Addressing Mixed Migratory Movements: A 10-Point Plan of Action*.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS/Comissão de Direitos Humanos (1992). *44ª sessão*.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES/OIM (2007). *IOM Strategy (MC/INF/287)*.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES/OIM (2011). *Glossary on Migration*. Obtido em <https://www.iom.int/key-migration-terms#Forced-migration>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES/OIM (2020). *Key migration terms*. Obtido em <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

PERRIN, Déphine. (2011). Développement terminologique et incertitudes sémantiques autour des migrations: de quelques impacts juridiques. Em R. Mehdi e H. Gherari. (Eds.), *La Société internationale face aux défis migratoires* (pp. 71-89). Marselha, França: Aix Marseille Université.

POLZER, Tara. (2008). Invisible integration: how bureaucratic, academic and social categories obscure integrated refugees. *Journal of Refugee Studies*, 21(4), pp. 476–497.

REDIN, Giuliana e MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. (2015). Proteção internacional de imigrantes forçados e a agenda brasileira. *Monções Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 4(8), pp. 15-37.

RICHMOND, Anthony H. (1993). Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements. *Journal of Refugee Studies*, 6(1), pp. 7–24.

RICHMOND, Anthony H. (1994). *Global Apartheid Refugees, Racism and the New World Order*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

ROSSA, Lya Amanda e MENEZES, Marilda A. (2018). Entre Migrações e Refúgio: Migrações Sul-Sul No Brasil e As Novas Tipologias Migratórias. Em Rosana Baeninger, Lúcia Machado Bógus, Júlia Bertino Moreira, Luís Renato Vedovato, Duval Fernandes, Marta Rovey de Souza, Cláudia Siqueira Baltar, Roberta Guimarães Peres, Tatiana Chang Waldman e Luís Felipe Aires Magalhães. (Orgs.), *Migrações Sul-Sul* (pp. 383-401). Campinas, Brasil: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp.

SELEE, Andrew e BOLTER, Jessica. (2020). *Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense*. Washington, EUA: Migration Policy Institute. Obtido em <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Venezuela-Nicaragua-Migration2020-ES-Final.pdf>.

SILVA, João Carlos Jarochinski e ALVES, Lais Azevedo. (2017). Categorização, exclusão e criminalização das migrações internacionais. *RIDH*, 5(1), pp. 111-126.

VAN HEAR, Nicholas. (2012). Forcing the issue: migration crises and the uneasy dialogue between refugee research and policy. *Journal of Refugee Studies*, 25(1), pp. 1–24.

VAN HEAR, Nicholas, BURBAKER, Rebecca e BESSA, Thais. (2009). Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration.

Human Development Reports Research Paper. Nova Iorque, EUA: UNDP.

VULLNETARI, Julie. (2012). Beyond 'choice or force': Roma mobility in Albania and the mixed migration paradigm. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(8), pp. 1305–1325.

ZETTER, Roger. (1991). Labelling Refugees: forming and transforming a bureaucratic identity. *Journal of Refugee Studies*, 4(1), pp. 39-62.

ZETTER, Roger. (2007). More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20(2), pp. 172–192.

ZETTER, Roger. (2009). *Forced Migration in an era of Global Financial Crisis – what will happen to refugees?* Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan. Obtido em <http://www.age-ofmigration.com/na/resources/updates/1b.pdf>.

ZETTER, Roger. (2015). *Protection in Crisis: Forced Migration in a Global Era*. Washington, EUA: Migration Policy Institute.