



## Volume 13, N° 1, 2019



# Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas

ISSN 1984-1639

## Conselho Editorial

**Evelina Dagnino**, Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
**Yamandú Acosta Roncagliolo**, Universidad de la República, Uruguai  
**Daniel Mato**, Investigador Principal de CONICET, Argentina  
**Pablo Gentili**, Universidade Estadual de Rio de Janeiro, Brasil  
**Carlos Eduardo Martins**, Universidade Federal de Rio de Janeiro, Brasil  
**Juan Pablo P. Sáinz**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica  
**Ana Laura Rivoir Cabrera**, Departamento de Sociología de la Universidad de la República, Uruguai  
**Marcos R. Rosenmann**, Universidad Complutense de Madrid  
**Benício Viero Schmidt**, Universidade de Brasília, Brasil  
**Ana Maria Fernandes**, Universidade de Brasília, Brasil  
**Gustavo Vega**, Colegio de Mexico, México  
**Patricio Valdívieso**, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile  
**Nora Garita Bonilla**, Universidad de Costa Rica, Costa Rica  
**Eugenio Enrique E. Martinez**, Universidad de La Habana, Cuba  
**Cristóbal Kay**, Rotterdam Erasmus University, Holanda  
**Juan Aguilló Fernández**, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil  
**Mariano Feliz**, Universidad Nacional de La Plata, Argentina  
**Maristella Svampa**, Universidad Nacional de la Plata, Argentina  
**Gilberto Maringoni de Oliveira**, Universidade Federal do ABC, Santo André  
**Andy Higginbottom**, Associate Professor Kingston University, Londres  
**Danilo Enrico Martuscelli**, Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, Brasil  
**Eduardo Devés Valdés**, Universidad de Santiago de Chile, Chile

## Editor Chefe

Raphael Lana Seabra, Universidade de Brasília

## Editoras Adjuntas

Flávia Lessa de Barros, Universidade de Brasília

Elaine Moreira, Universidade de Brasília

## Secretário Executivo

Paulo Roberto, Universidade de Brasília

Copyright © 2015

Departamento de Estudos Latino-Americanos - ELA  
Universidade de Brasília (UnB)

Capa

Mural “De la Conquista a 1930” de Diego Rivera – Palácio Nacional. Foto de Palácio Nacional, Cidade do México, Copyright © 2006.

Arte: Cristina Tidori Obata Seabra

É permitida a reprodução dos artigos desde que mencione a fonte

Universidade de Brasília (UnB)

Reitora: Márcia Abrahão

Vice-reitor: Enrique Huelva

Instituto de Ciências Sociais

Diretor: Luis Roberto Cardoso de Oliveira

Vice-Diretor: Christiane Girard Ferreira Nunes

Departamento de Estudos Latino-Americanos - ELA

Direção: Cristhian Teófilo

Coordenação do Programa de Pós-Graduação: Leonardo Cavalcanti

Coordenação de Graduação: Raphael Lana Seabra

A correspondência comercial deve ser enviada para Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas Campus Universitário Darcy Ribeiro - Multiuso II, 1º piso, Brasília – Distrito Federal - Asa Norte  
CEP 70910-900 Brasília-DF - Brasil

A **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** (ISSN 1984-1639) é uma publicação quadrimestral do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (UnB), indexa da embases de dados Nacionais e Internacionais, como o LATINDEX, DOAJ, REDIB, Sumários e periódicos CAPES. Na classificação QUALIS da CAPES está situada como B1 nas áreas Interdisciplinar, direito e Planejamento Urbano e Regional/Demografia. A revista aceita trabalhos inéditos sob a forma de artigos, resenhas de livros ou entrevistas. A Revista abrange todas as áreas classificadas no CNQP como Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas.

Os trabalhos deverão contemplar: (i) a discussão dos grandes temas e problemas que caracterizam o pensamento sobre as Américas; (ii) a ênfase nos estudos comparativos e interdisciplinares; e (iii) a consistência com as linhas de pesquisa do programa de pós-graduação do ELA. A Revista publica trabalhos em português, espanhol e inglês. Poderão ser publicados trabalhos em outras línguas, a critério do Comitê Executivo.

# Sumário

## Apresentação

### Clássicos das Ciências Sociais Latino-Americanas

Rosa Luxemburgo e o Mundo Subdesenvolvido - *Armando Córdova* \_\_\_\_\_ 1

## Dossiê

Migrações contemporâneas na América Latina e Europa em perspectiva comparada – Notas Introdutórias - *Leonardo Cavalcanti da Silva, Delia Dutra, Gustavo da Frota Simões* \_\_\_\_\_ 24

Dois Pesos e Duas Medidas: a projeção da colonialidade nas políticas de migração e de cidadania da União Europeia - *Karine de Souza Silva, Ivan Vieira Piseta* \_\_\_\_\_ 30

How to Manage Migrations in Latin America? The Spanish Case as a Model to Follow – *Laura García-Juan, Berta Güell* \_\_\_\_\_ 61

O Princípio do Melhor Interesse e a nova Condição Jurídica de Crianças Refugiadas Separadas ou Desacompanhadas: uma abordagem sobre Brasil e Itália – *Mariana Silva Conte, Paulo Roberto Soares Mendonça* \_\_\_\_\_ 83

La Criminalización de la Migración y el Rol de las Transnacionales en los Países de Destino: el caso de los senegaleses en Barcelona y Buenos Aires – *Jeremías Pérez Rabasa, Verónica Jaramillo Fonnegra* \_\_\_\_\_ 107

Migraciones Africanas en Argentina y Malta. Una aproximación a su estudio en clave comparada – *Gisele Kleidermacher* \_\_\_\_\_ 140

Politics, Policies and International Immigration in Brazil: recent changes and perspectives – *Roberto Rodolfo Georg Uebel, Caroline Adorne da Silva* \_\_\_\_\_ 163

Haitianos no Paraná (Brasil) em 2018: estratégias em momento de crise – *Lorena Pereda, Pedro Marchioro, Leonardo Cavalcanti, Márcio de Oliveira* \_\_\_\_\_ 193

A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos – *Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira* \_\_\_\_\_ 219

Deslocamento Forçado na Colômbia e Políticas de Refúgio no Brasil: Gestão de populações em êxodo – *Angela Mercedes Facundo Navia* \_\_\_\_\_ 245

Educação e Imigração: a importância do ensino da Sociologia para imigrantes - *Tânia Tonhati* \_\_\_\_\_ 268

Statelessness in Brazil: from invisibility to the invitation for becoming a citizen - *Thiago Assunção* \_\_\_\_\_ 279

## **Artigos**

Protesta Indígena y Medios de Comunicación: análisis de la Minga de resistencia social y comunitaria - *Elizabeth del Socorro Ruano Ibarra* \_\_\_\_\_ 308

## **Resenhas**

A Assim Chamada Nova Matriz Econômica: Desenvolvimentismo ou Agenda FIESP? – *Alexandre Marinho Pimenta* \_\_\_\_\_ 337

Engenharia de um circuito comunicacional: cinema e propaganda nas relações entre Brasil e Estados Unidos em tempos de Segunda Guerra Mundial – *Edvaldo Correa Sotana* \_\_\_\_\_ 344

## **Apresentação do Número**

Caras e Caros leitores,

A presente edição traz um artigo que compõe a Seção “Clássicos das Ciências Sociais Latino-Americanas”. Trata-se do artigo “Rosa Luxemburgo e o mundo subdesenvolvido” de autoria do cientista social venezuelano Armando Córdova, falecido em 2011. Portanto, temos uma dupla homenagem: tanto ao intelectual venezuelano, por se tratar da primeira tradução brasileira de seus trabalhos, mas também ao centenário do assassinato da revolucionária polonesa Rosa Luxemburgo em janeiro de 1919 em Berlim. Neste novo número, o compromisso com a tradução, divulgação e incentivo à leitura de textos fundamentais sobre a América Latina e Caribe através da publicação de trabalhos inéditos em língua portuguesa e de difícil circulação em bibliotecas, livrarias e acervos em geral.

Esta edição também traz o Dossiê “Migrações na América Latina e Europa em perspectiva comparada” organizado pelos pesquisadores Leonardo Cavalcanti, Professor Adjunto na, Delia Dutra Professora Adjunta na Universidad de la República (UDELAR, Uruguai) e Gustavo da Frota Simões Professor Adjunto na Universidade Federal de Roraima (UFRR). Não há espaço para uma breve apresentação e resenha dos artigos, mas sem dúvidas trata-se de uma temática essencial às ciências sociais, como fenômeno total cujos impactos são notáveis através dos principais noticiários e nas políticas de governos em todo mundo. Ao final temos o artigo de Elizabeth del Socorro Ruano Ibarra Professora Visitante Universidade de Brasília (UnB), além de duas resenhas.

Deixamos aqui nosso agradecimento sincero às e aos avaliadores deste número, como também às e aos autores que o compõem. Agradeço nosso Comitê Editorial pelo apoio e, claro, ao nosso Secretário Executivo, Paulo Roberto, na realização deste trabalho.

No mais, desejamos uma boa leitura!

# Rosa Luxemburgo e o Mundo Subdesenvolvido<sup>1</sup>

Armando Córdova<sup>2</sup>

## I. Apresentação

A acumulação de capital de Rosa Luxemburgo abrange num só objeto de análise tanto o capitalismo maduro dos países desenvolvidos, como as formas “não capitalistas” penetradas pela expansão do capital na Ásia, África, América e Oceania, onde surgiram como resultado da dominação burguesa “as mais estranhas formas mistas entre o moderno sistema de salário e os regimes primitivos” (Luxemburgo, 1967, p.279). Nesta obra se misturam, portanto, os elementos explicativos tanto do desenvolvimento histórico do capitalismo nos centros dominantes, como do processo de formação e evolução do que hoje se denominam países subdesenvolvidos.

A quase totalidade dos comentários e críticas que tal obra suscitaram desde o próprio momento de sua aparição em 1912 foram feitas considerando unicamente sua visão da problemática das sociedades capitalistas centrais a partir das quais sua autora escreveu, visão que com frequência tem sido deformada e limitada pelas implicações que a análise teve sobre o os julgamento de fatos e situações concretas vividas por ela ou por seus críticos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Tradução do original em castelhano por Tomás de Siervi Barcellos, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília (PPGECsA-UnB) e Raphael Lana Seabra, professor adjunto no mesmo programa (PPGECsA-UnB). O presente artigo foi publicado originalmente em *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, volume 5, número 18, 1974.

<sup>2</sup> Economista venezuelano falecido em 2011. Doutor em Ciências Econômicas e Sociais pela Universidade Central da Venezuela (UCV) foi professor titular da UCV, professor visitante das Universidades de Bielefeld e Münster na Alemanha e do Instituto para Estudo da Sociedade Contemporânea na Itália. Doutor Honoris Causa pela Universidade Simón Bolívar de Barranquilla, Colômbia. Sua principal obra, redigida em conjunto com Héctor Silva Michelena, foi *Aspectos Teóricos del Subdesarrollo*.

<sup>3</sup> Desde sua aparição *A acumulação de capital* foi objeto de uma crítica ([Eduard] Berstein, [Otto] Bauer, [Karl] Kautsky) prejudicada pelas diferenças de caráter tático e estratégico existentes entre tais autores e Rosa Luxemburgo. Mesmo a crítica de Lenin não escapou a certo pré-condicionamento de seu julgamento pelos desacordos com a autora. A respeito de comentaristas posteriores, desde a década de 1920 até o presente, Lenin já chamava a atenção em 1922 (“Notas de um publicista”, *Obras Completas*, tomo 33) sobre as manobras (Levy) de reeditar de maneira “selecionada” algumas das obras de Rosa Luxemburgo com a intenção de colocá-las ao serviço de interesses contrários à revolução, do mesmo modo comentam dois autores contemporâneos as intenções de “reabilitação” de Rosa Luxemburgo para pô-la à serviço de posições teóricas e políticas que não têm nada a ver com suas ideias e nem toma em conta nada sobre as diferenças de contexto histórico (Bensaid, Nair, 1969).

O objeto deste trabalho é buscar uma visão desta obra desde a perspectiva dos países subdesenvolvidos, esse outro extremo de seu modelo do sistema capitalista mundial que sua autora indicou como imprescindível complemento do desenvolvimento capitalista dos centros hegemônicos. Não pretendo que esta visão seja suficiente e absoluta para julgar sua obra, igualmente que não é também a visão marcadamente eurocêntrica, e por fim parcial, da grande maioria de seus críticos e comentaristas. Acredito sim, que nosso enfoque é, tal como o outro, um passo necessário do processo de análise, um momento da reflexão crítica sobre a obra, antes de passar à visão global que possa nos levar à síntese de sua totalidade, que não é outra coisa que a síntese do sistema capitalista mundial visto como totalidade histórica que continha em seu desenvolvimento tanto um polo capitalista desenvolvido como um polo atrasado e dependente, ambos unidos por um sistema de relações que fazia de cada polo um aspecto imprescindível para explicar o outro.

O plano de trabalho que me propus é o seguinte: em primeiro lugar estudarei os antecedentes dentro do marxismo em relação à questão dos países atrasados. Em tal sentido, apresento uma breve síntese do que considero a visão de Marx e Engels sobre isso e, em seguida, algumas ideias que tinham os contemporâneos de Rosa Luxemburgo localizados na II Internacional sobre tal problema. Em segundo lugar, passo a expor as ideias da autora relacionando-as com distintas concepções teóricas que se tiveram até agora sobre o tema do subdesenvolvimento. Finalmente, busco fazer algumas considerações sobre as críticas a *A acumulação do capital* que considero relacionadas, de uma forma ou de outra, com os critérios que aqui sustento.

O leitor perceberá que não faço aqui suficientes referências ao que se poderia considerar como abordagem leninista sobre a questão; isso se deve ao que espero desenvolver o tema num ensaio a parte.

## **II. A Visão de Marx e Engels**

Como aponta Georg Lukács, o que distingue o marxismo de maneira decisiva da ciência burguesa é o ponto de vista da totalidade (Lukács, 1960). De fato, a obra de Marx parte de uma visão de mundo de sua época concebido com um todo complexo em constante processo de mudança e formação, no qual já “reinava um intercâmbio universal e uma interdependência universal das nações” (Marx, Engels, 1973, p. 4). O pensamento marxista se

desenvolve, precisamente, em busca das leis objetivas capazes de explicar o funcionamento e desenvolvimento desse todo heterogêneo e cambiante.

Desde o *Manifesto Comunista* Marx e Engels estabelecem que o sujeito histórico que havia conseguido romper “o isolamento das regiões e nações que bastavam a si mesmas”, até conformar esse todo integrado, era uma classe social, a burguesia, que buscando forjar em todas as partes um mundo a sua imagem e semelhança “arrastou à corrente da civilização todas as nações” (Marx e Engels, 1973, p.4). Daí que o primeiro passo para compreender tal mundo fosse a busca das leis objetivas que regem o comportamento da burguesia e do modo de produção que a alça a classe dominante, em motor da história. Foi essa a tarefa que Marx cumpriu ao escrever *O Capital*.

O resultado de tal obra foi um modelo teórico abstrato, homogêneo e fechado do modo capitalista de produção. *Abstrato* porque nele se põe de lado as circunstâncias históricas concretas na busca das relações essenciais do capitalismo<sup>4</sup>. *Homogêneo* porque supõe uma totalidade integrada unicamente por duas classes sociais, capitalistas e operários<sup>5</sup>. *Fechado* porque ao abranger com essa totalidade todo o mundo teórico, as relações internacionais eram consideradas como elementos endógenos ao modelo<sup>6</sup>.

Dentro de tal contexto teórico e metodológico ficava, assim, excluído *a priori* todo o mundo não capitalista, ao que se fazia referência apenas enquanto ponto de partida da gênese do modelo, como fonte da “acumulação originária” do capital<sup>7</sup>. Não é que Marx não tivesse consciência de que o fluxo de excedentes econômicos desde o mundo não capitalista ao capitalista nunca tenha parado, senão que o considerava em seu enfoque como resultado, já das condições particularmente vantajosas em que os países capitalistas realizavam suas transações comerciais com as colônias e outras zonas atrasadas, já da exploração nelas de relações de produção não-capitalistas, as quais aparecem excluídas do modelo essencial<sup>8</sup>,

---

<sup>4</sup> Em suas *Teorias da Mais-Valia* Marx escreveu: “só temos que considerar aqui as formas pelas quais atravessa o capital em suas diversas etapas de desenvolvimento. Não exporemos, portanto, *as circunstâncias reais dentro das quais se realiza o processo de produção efetivo*” (Apud Luxemburgo, 1973. P.254).

<sup>5</sup> Cf. *O Capital*, 1946a, p.350.

<sup>6</sup> “Aqui – escreve Marx – fazemos caso omisso do comércio de exportação (...). Para enforçar o objeto de nossa investigação em toda sua pureza, livre de todas as circunstâncias concomitantes que possam borrar temos que enfocar aqui todo o mundo comercial como se fosse uma só nação e admitir que a produção capitalista já se instaurou em todas as partes e se apropriou de todos os ramos industriais sem exceção” (Marx, 1946, p.489).

<sup>7</sup> Cf. Marx, 1946, capítulo XXIV.

<sup>8</sup> Em tal sentido se lê em *O Capital*: “*outro problema – que por sua especificidade fica fora do âmbito nossa de investigação – é este: contribui para a elevação da taxa geral de lucro mais elevadas o capital investido no comércio exterior e principalmente no comércio colonial?*” (Marx, 1946b, p.237).



posto que ali o processo de acumulação ampliada é explicado tomando em conta unicamente a extração de mais-valia da classe operária metropolitana<sup>9</sup>.

Fica evidente que deste modelo abstrato, homogêneo e fechado *não* poderia derivar uma interpretação do que hoje denominamos subdesenvolvimento, assim como tampouco podemos derivá-la das exposições gerais da concepção materialista da história, porque como bem ressaltou ele mesmo, Marx não buscou nunca elaborar uma “teoria histórico filosófica da marcha geral fatalmente imposta a todos os povos, quaisquer que sejam as circunstâncias históricas nas quais se encontram” (Marx, 1970, 351).

Coincido, no entanto, com Lukács quando destaca que o que temos definido aqui como caráter abstrato, homogêneo e fechado no modelo de *O Capital*:

Não era para Marx senão uma hipótese metodológica, a partir da qual deveria progredir para expor os problemas de modo mais amplo, para apresentar a questão enquanto totalidade da sociedade (Lukács, 1960, p.51-52).

Apresentar a questão enquanto totalidade da sociedade significa incluir nela as classes sociais e camadas não capitalistas que ainda persistiam nas sociedades desenvolvidas, assim como também o mundo colonial e semicolonial, como elementos complementares do mundo capitalista desenvolvido da época. Tal apresentação obriga não só a reconsiderar as condições desse desenvolvimento, como também os efeitos gerados pelo sistema de relações internacionais entre uns e outros sobre as estruturas e comportamento histórico dos países atrasados. Em outras palavras, implica apresentar a questão do sistema capitalista mundial como totalidade integrada por dois polos historicamente inseparáveis.

É conhecido que nem Marx nem Engels chegaram a produzir a obra teórica que superaria a mencionada hipótese metodológica. Acreditamos, no entanto, que tanto em suas obras principais como em diversos trabalhos menores, especialmente seus escritos jornalísticos e cartas, encontram-se importantes referências nas quais se avança no sentido sugerido por Lukács.

O primeiro aspecto a se referir aqui, como em toda análise da obra de Marx e Engels, é que eles estudaram o mundo de sua época não apenas para conhecê-lo, mas para transformá-lo; e dado que essa transformação progressista tinha como meta final a construção do socialismo, sua visão do presente histórico em que viveram estava obviamente relacionada com a problemática da revolução, o que os levava a considerar com centro de seu interesse aqueles países nos quais o desenvolvimento do capitalismo já havia formado um proletariado

---

<sup>9</sup> Este é um suposto básico dos modelos de reprodução de Marx.

capaz de se colocar, com direito e possibilidades, a tarefa de destruir a ordem burguesa. Por volta de 1848, ano de publicação do *Manifesto Comunista*, naquele grupo de países entravam apenas Inglaterra e França, ainda que já se anunciasse a entrada precipitada dos Estados Unidos. O resto da Europa continha um segundo conjunto de países nos quais o modo de produção capitalista já havia alcançado certo grau de desenvolvimento, mas ainda dominavam governos reacionários que freavam sua decisiva imposição, dificultando o crescimento do poder econômico e político da burguesia e, portanto, o desenvolvimento do proletariado. Dois grandes impérios, Rússia e Áustria, exerciam o poder da reação anti-burguesa, opondo-se à unificação política dos demais países europeus (em especial, Alemanha e Itália), cuja divisão impedia a consolidação do mercado interno, freando assim as possibilidades plenas do desenvolvimento industrial. Nestes países, o problema fundamental era a solução da “questão nacional” através da aliança entre burguesia e proletariado, para realizar a “revolução democrático-burguesa” como passo prévio à criação das condições objetivas e subjetivas da revolução socialista<sup>10</sup>.

O quadro político da época se completava com o mundo não-capitalista, com o conjunto de países coloniais e semi-coloniais espalhados nos outros quatro continentes. A visão histórica de Marx e Engels sobre estes países tinha de ser bastante complexa e difícil de agarrar. Eles haviam estudado o surgimento do capitalismo na Europa Ocidental “desde as entranhas do regime feudal” quanto que, em sua época, eram testemunhos de um fenômeno cuja análise tinha que apresentar grandes complicações: a penetração, decomposição e subordinação pelo capitalismo de uma ampla variedade de situações, muito diferentes umas das outras, algumas delas dificilmente assimiláveis aos modos de produções experimentados pela Europa Ocidental.

Com efeito, a situação pré-capitalista que antecede à “acumulação originária” europeia pode ser concebida teoricamente como um modelo puro (feudalismo), ou, no máximo, como fase de transição desse modelo a outro (capitalismo) (Cf. Córdova, 1972). As situações “pré-capitalistas” do século XIX, ao serem penetradas desde fora pelo capitalismo, ao contrário, não só deixavam de ser pré-capitalistas, senão que conformavam realidades sociais heterogêneas. Ainda mais, de uma heterogeneidade distinta em cada caso, devido às grandes diferenças entre as organizações originais penetradas (China, Índia, Irlanda, os países latino-americanos etc.), assim como a diferente duração e intensidade que cada caso tem contato direto com o capitalismo. Se, portanto, for agregado o baixo nível de conhecimento geral que

---

<sup>10</sup> Cf. a obra documentada de Boersner, 1957.

se possui naquele momento sobre a história passada e presente desses povos, haveria de se concluir que qualquer esforço de teorização ao redor dessa complexa realidade estava fora das possibilidades reais da ciência social da época. O anterior não significa que Marx e Engels não tiveram uma interpretação sobre a natureza desses países atrasados e do papel que jogavam dentro do sistema capitalista mundial, mas que essa visão estava, pelas razões óbvias destacadas, muito distantes de apresentar a clareza e coerência que tinha seu conhecimento científico do mundo capitalista desenvolvido.

Em diversas passagens da obra de ambos encontramos referências ao papel desempenhado pelo descobrimento da América e pela navegação transoceânica no desenvolvimento da burguesia e do capitalismo, assim como a importância crucial que possuíam para a sua época as relações econômicas entre países avançados e atrasados, mas trata-se sempre de afirmações muito genéricas e, de certo modo, condicionadas por sua visão eurocêntrica e sua posição convencida da prioridade histórica do socialismo nos países capitalistas mais desenvolvidos. Seu interesse pelo estudo de alguns casos concretos de países atrasados esteve igualmente condicionado por seu utilitarismo revolucionário, quando “depois do fracasso das revoluções europeias, o teatro mundial das lutas internacionais se muda para Ásia (Marx, Engels, 1973, p.1). Com grande penetração histórica e com grande sentido de totalidade, Marx vê nos acontecimentos provocados pela política colonial das grandes potências na China e na Índia, fenômenos que podiam ter grandes repercussões na Europa, até o ponto de escrever:

Quicá seja muito estranha e paradoxal a afirmação de que o próximo levante dos povos da Europa (...) possa depender, com maiores possibilidades do que está ocorrendo agora no Império Celestial – a antítese da Europa – que de qualquer outra causa política existente (...) Porém, não é um paradoxo (Marx, Engels, 1973, p.7).

Com o mesmo sentido escreveu mais de uma vez sobre os acontecimentos que ocorriam na Índia<sup>11</sup> e em outros lugares do mundo colonial e semicolonial<sup>12</sup>, o que sublinha, no campo dos fatos concretos sua visão de um mundo complexo; cuja problemática social

---

<sup>11</sup> Em carta a Engels de 14 de janeiro de 1858, fazendo referência à rebelião indiana contra a Inglaterra que havia iniciado no ano anterior e que custava grandes esforços do exército inglês, Marx escreveu com evidente entusiasmo: com o *drain of men and bullion* [a drenagem de homens e ouro - Nota dos Tradutores] que deve custar a Inglaterra, a Índia é agora nossa melhor aliada. Ideia idêntica foi expressa em carta a Danielson em 19 de fevereiro de 1881.

<sup>12</sup> Veja nesse sentido os artigos de Marx para o *New York Daily Tribune* sobre a Birmânia e suas comentadas cartas a Engels sobre a questão irlandesa (1886-1887). Por sua parte, Engels escreveu sobre a guerra chinesa-japonesa de meados da década dos anos 1890: “a conquista da China pelo capitalismo proporcionará ao mesmo tempo o impulso para a derrubada do capitalismo na Europa e na América do Norte” (Marx, Engels, 1973, p.323).

havia sido integrada de tal maneira que bastava levantar uma alavanca em um ponto da Terra para todos os outros sintam os efeitos.

A visão de Marx e Engels sofreu importantes transformações desde a época da redação do *Manifesto Comunista* até o fim de seus dias sobre a natureza das transformações que estavam criando o capitalismo nas zonas dependentes. Em sua primeira fase, que abarca os primeiros artigos de Marx para o *New York Daily Tribune*, seu enfoque parece ter se limitado por certo progressismo simplista que considerava como progressistas quaisquer que fossem os efeitos imediatos sobre os povos subordinados, todo processo de implantação do capitalismo e de destruição das velhas estruturas econômicas nas colônias. Foi partindo de tal critério que Engels saudou “entusiasticamente” em 1847 a ocupação do México pelos Estados Unidos sob o argumento de que o desenvolvimento desse país latino-americano não poderia ser alcançado sem a tutela do capitalismo estadunidense<sup>13</sup>, argumento similar ao que Marx exporia em seus famosos artigos sobre a Índia onde, depois de rejeitar no plano ético a “sujeira” do colonialismo inglês naquele país, justifica como progressista e mesmo como revolucionária a destruição da indústria indiana nativa pela penetração inglesa (Marx, Engels, 1973, p.24-30).

Neste aspecto, no entanto, foram operadas mudanças importantes na visão de ambos os autores. Em primeiro lugar, me refiro a uma nota de rodapé no terceiro tomo de *O Capital*, onde, seu autor demonstra ter compreendido a natureza ilusória de sua afirmação sobre o caráter progressista da dominação inglesa na Índia. Ali se lê:

Os métodos de exploração da Índia pelos ingleses revelam melhor que a história de nenhum outro povo toda uma série de experimentos fracassados e realmente tolos (na prática infames). Em Bengala criaram uma caricatura da grande propriedade inglesa da terra; no sudeste da Índia uma caricatura da propriedade parcelada; no noroeste, no que deles dependia, converteram a comunidade econômica indiana baseada na propriedade coletiva da terra numa caricatura de si mesma (Marx, 1946b, p.322).

Concordo com o Pedro Scaron (1972, p.8-9), quando ele aponta que em tal afirmação Marx se aproxima da atual concepção de *capitalismo subdesenvolvido*, concebido como “caricatura” do capitalismo maduro dos países dominantes. Mas onde se pode ver com maior nitidez a mudança da visão de Marx em relação aos países subjugados é em sua abordagem da questão irlandesa, a qual dou particular importância por duas razões, a primeira por ter sido a Irlanda o único país dominado que os fundadores do marxismo conheceram e estudaram

---

<sup>13</sup> No artigo “Die Benegungen von 1847” publicado em 23 de janeiro de 1848 na *Deutsche Brüsseler Zeitung* expressa Engels: Na América presenciamos a conquista do México, o que nos entusiasma (...) É em interesse do próprio desenvolvimento que México estará no futuro sob tutela dos Estados Unidos (1972, p.183).

diretamente, a segunda, porque, salvo as diferenças, a situação desse país naquela época era muito mais parecida ao que hoje denominamos subdesenvolvimento e dependência do que a que prevalecia nos países coloniais ultramarinos. Sobre isso Marx escrevia em 1869:

Durante muito tempo acreditei que seria possível derrotar o regime irlandês pela ascensão da classe operária inglesa. Sempre expressei este ponto de vista no *New York Tribune*. Mas um estudo mais profundo me convenceu do contrário. A classe operária inglesa *nunca fará nada* enquanto não se libertar da Irlanda. A alavanca deve se aplicar à Irlanda. Por isso tem tanta importância o problema irlandês para o movimento social em geral (Marx, Engels, 1973, p.309).

A citação anterior sugere o ponto de ruptura com a posição “progressista” das primeiras exposições de Marx e Engels sobre a matéria que discutimos. Por uma parte, o caso irlandês convence Marx definitivamente de que a expansão mundial do capitalismo não levava necessariamente à implantação mecânica do modo de produção burguês em todas as partes. Pelo contrário, ele constata neste como em outros casos como ao país subjugado são negadas as possibilidades de um desenvolvimento capitalista a imagem e semelhança da metrópole. Por outra parte, a citação coloca em evidência que Marx havia entendido – tal qual Engels – que a exploração de outros países estava permitindo à burguesia dos países mais avançados da Europa criar uma aristocracia operária que servira de amortecedor das lutas revolucionárias do proletariado<sup>14</sup>, o que questionava o critério dominante de que os países subjugados só poderiam ser liberados pelo proletariado metropolitano depois que este houvesse realizado sua revolução socialista. Ao contrário, Marx vê agora a revolução socialista na Inglaterra: “a alavanca deve se aplicar à Irlanda”.

Esta nova posição de Marx sobre o problema irlandês, tal qual certos comentários de Engels sobre a situação chinesa de 1894<sup>15</sup>, põem em evidência que, tanto um como o outro, deram maior importância nos últimos anos de suas vidas ao que hoje se denomina terceiro mundo, porque viram nesses países importantes “alavancas” para mobilizar os desenvolvimentos revolucionários dos centros capitalistas. Era o ponto de partida para a revisão de sua posição analítica eurocêntrica que, caso contrário, não estavam em condições de superar plenamente.

---

<sup>14</sup> Este critério foi melhor desenvolvido por Engels posteriormente. Em tal sentido, veja-se a carta a Kautsky de 12 de dezembro de 1882 na qual afirma referindo-se à Inglaterra: “Aqui não há partido operário, só existem conservadores e radicais liberais e os operários participam alegremente na festa do monopólio inglês sobre o mercado mundial” (Marx, Engels, 1973, p.318).

<sup>15</sup> Faço referência a uma carta de Engels a Kautsky de 23 de dezembro de 1894, retornando a uma velha ideia de Marx: “Outra vez mais a maravilhosa ironia da história: só falta a China ser conquistada para a produção capitalista e ao assim fazê-lo, em última instância esta torna impossível sua própria existência na metrópole”.

### III – Durante o Período da II Internacional

A Segunda Internacional foi fundada sob o patrocínio de Engels em 1889 e se manteve até 1917. Durante uma primeira fase, que termina com a morte de seu fundador em 1895, se manteve entre seus integrantes certa unidade de critério sustentada pela indiscutível autoridade daquele, mas, a partir de então, abre-se um período turbulento em que se multiplicaram as dissidências teóricas e de toda ordem entre aqueles que se consideravam herdeiros do pensamento dos fundadores do marxismo, divergências que foram se tornando cada vez mais profundas à medida que se operava o conjunto de transformações econômicas, políticas e sociais que trouxe consigo o advento do imperialismo.

Como resultado, os membros da II Internacional se dividem em quatro grupos: os “marxistas ortodoxos”, capitaneados originalmente por Kautsky; os “reformistas e revisionistas”, entre os quais se destacava Bernstein; os “austro-marxistas” (Otto Bauer) e os bolcheviques russos com Lenin à frente<sup>16</sup>. Os temas de controvérsia entre estes e outros grupos menores ou personalidades não-alinhadas foram muitos: problemas de organização e construção do movimento revolucionário, problemas teóricos e metodológicos na interpretação dos pensamentos dos mestres, mas sobretudo, um conjunto de questões de tática e estratégia revolucionária em relação às importantes mudanças ocorridas e que seguiam ocorrendo, tanto no mundo capitalista como totalidade como no próprio seio das distintas sociedades europeias.

De tudo isso nos interessa aqui pontuar, em função dos fins deste ensaio aqueles aspectos relacionados com as diversas concepções sobre os países coloniais, semicoloniais e dependentes que prevaleciam entre os integrantes da II Internacional, além de traçar, mesmo que apenas em suas linhas gerais, um esboço do ambiente ideológico em que estavam se conformando e desenvolvendo os pontos de vista de Rosa Luxemburgo.

O primeiro aspecto a tratar é aquele que se refere às diversas posições sobre o caráter, significado e implicações do que todos coincidiam em denominar imperialismo. Como é sabido, o primeiro intento de análises de tal fenômeno realizado dentro do campo marxista foi a obra de [Rudolf] Hilferding, *O Capital Financeiro*<sup>17</sup>, onde o caracterizava como “fase moderna do desenvolvimento do capitalismo”, na qual o velho liberalismo econômico era progressivamente substituído pela concorrência monopolista à medida em que era

---

<sup>16</sup> Nesta parte do trabalho utilizamos referências da obra já citada de Boersner (1957).

<sup>17</sup> Veja-se a referência que Lenin faz a tal obra em *Imperialismo, fase superior do capitalismo*, 1972.

incrementado o poder dos grandes *cartéis* e *trustes* dominados pelo *capital financeiro*, que havia surgido da fusão do capital industrial com o capital bancário e que se veria impelido a buscar taxas de lucros mais elevadas e fontes vitais de matérias primas nas zonas atrasadas do mundo. Dentro desta caracterização, que seria compartilhada plenamente pelo marxismo ortodoxo, o imperialismo aparece, como bem sugere Goldmann, como resultado de uma política do grande capital e não como um fenômeno histórico inevitável, “admitindo a possibilidade ao menos a teórica de um capitalismo não imperialista” (1969, s.p.) para a época, posição que, como viria a ser demonstrada mais adiante, conduziria à conciliação por parte de Kautsky e seus seguidores da social-democracia com a burguesia.

Por outra parte, dentro desta concepção do imperialismo se estudava quase que unicamente com base em suas manifestações no seio dos países capitalistas avançados e através da influência exercida sobre eles pelo novo sistema de relações internacionais característica dessa fase do capitalismo. Os países atrasados, tão implicados no conceito de imperialismo como os próprios países imperialistas, pois sem eles o fenômeno perderia características que são essenciais, aparecem apenas como objetos remotos de sua ação. Não se colocava nenhuma ênfase nas mudanças estruturais de todo tipo que neles estava produzindo sua introdução na fase imperialista do capitalismo. Dessa maneira se marginalizava os povos da Ásia, África e América Latina como sujeitos da história do sistema mundial ao qual haviam sido incorporados, quer dizer, renunciava-se à categoria de totalidade que é essencial ao marxismo como ciência da sociedade.

Com efeito, o imperialismo implica como condição necessária a existência de países capitalistas com avançado nível de desenvolvimento das forças produtivas e da concentração de capital, nos quais a necessidade de alimentar incessantemente o processo de crescimento acumulativo do capital impõe a expansão para zonas de menor desenvolvimento, para onde exportar capitais excedentes e mercadorias industriais, a partir de onde obter as matérias primas e outros produtos primários requeridos por seu aparato produtivo. Se isso é assim, tanto o primeiro tipo de país como o segundo, conformam aspectos inseparáveis do fenômeno imperialista. Em outras palavras, estamos frente a dois subconjuntos de países que se integram dentro de uma totalidade histórica e estruturada, o sistema capitalista mundial que os contém. Por consequência, qualquer teoria do imperialismo deve ser capaz de explicar o papel de ambos os polos e as implicações do fenômeno em cada um deles como fator transformador de suas estruturas interiores. A visão do imperialismo de Hilferding e seus seguidores à época é, assim, unipolar, a qual tem sua explicação não só em razões de utilitarismo revolucionário (“a

revolução só pode ser realizada agora nos países mais avançados”) como também no desconhecimento da situação real do mundo colonial, semicolonial e dependente. Para colocar em evidência tais limitações vale a pena uma referência superficial às discussões sobre “a questão colonial” tiveram lugar no Congresso da II Internacional levada à cabo em Stuttgart em 1907 (Cf. Boersner, 1957).

Foram levantadas ali duas posições opostas, cada uma das quais atribuía a si a correta interpretação do pensamento de Marx. A primeira, sustentada por Van Kol e apoiada por Bernstein, baseava-se nos critérios expressos por Marx e Engels entre 1847 e 1853 com relação à Índia, México e China às quais já nos referimos, para considerar o colonialismo como uma necessidade histórica que cumpriria o objetivo de implantar o capitalismo nas colônias, assentando ali as bases do surgimento e desenvolvimento do proletariado. Seria irresponsável, diziam, abandonar os nativos no estado de barbárie e selvageria do qual só o colonialismo os poderia retirar; em consequência, o colonialismo em si não poderia ser condenado, mas sim as formas impiedosas que utilizava. Os defensores desta tese concluíam pressagiando o advento da revolução proletária para que esta promovera *um novo tipo de colonialismo com efeitos civilizadores*. A segunda posição, sustentada por Kautsky e Lebedou, ao contrário, destacava que o objetivo do socialismo era liberar as maiorias exploradas de todo o mundo das correntes do capital. Daí que o colonialismo era a antítese da revolução, pois, não só explorava os povos estrangeiros, como apresentava a civilização a tais povos como algo repressivo, ao impô-la pela força bruta. Depois da revolução socialista, os povos atrasados deveriam ser conduzidos à civilização, não através da opressão colonial, mas mediante a ajuda fraterna dos trabalhadores europeus (Cf. Boersner, 1957).

Pode observar-se em ambas as exposições a reafirmação da visão eurocêntrica que os fundadores do marxismo vinham superando em seus últimos escritos, assim com a falta de conhecimento da diversidade de culturas e situações que se apresentavam nas distintas colônias.

Mas, sobretudo, fica absolutamente claro o papel, nem sequer secundário, senão muito mais passivo, que atribuía ambas as exposições ao mundo que hoje denominamos subdesenvolvido no processo de construção da revolução socialista mundial, situação que contrasta com a importância atribuída por Marx e Engels às lutas dos povos chineses e indianos contra o colonialismo como fatores de aceleração da revolução europeia, quando, no entanto, a exploração do mundo atrasado tinha como ponta de lança o capital comercial.



Até aqui esta rápida visão de algumas das ideias dominantes dentro do campo marxista na época em que fará sua aparição *A acumulação de capital*, de Rosa Luxemburgo, obra que vai representar a primeira aproximação a uma visão totalizante do sistema capitalista mundial, dentro da qual tanto o desenvolvimento dos países avançados dominantes como o processo de subdesenvolvimento dos países e zonas dependentes são vistas, pela primeira vez e de modo teoricamente coerente, como aspectos de um mesmo processo dentro do contraditório desenvolvimento histórico de tal sistema.

#### **IV – A Visão Totalizante de Rosa Luxemburgo**

##### *1 – Desenvolvimento e subdesenvolvimento no modelo de Rosa Luxemburgo*

No prólogo à primeira edição de *A acumulação de capital* (1912) sua autora nos explica a origem de tal obra. Trabalhava na redação de suas conferências sobre economia marxista na Escola de Quadros do Partido Social-Democrata Alemão que reuniria em sua *Introdução à Economia Política* (1972), quando percebeu que não poderia “expor com suficiente clareza o processo global de produção capitalista em seu *aspecto concreto*, nem seus limites históricos objetivos” (Luxemburgo, 1967, p.9). Aprofundando no assunto considerou “que não se tratava simplesmente de uma dificuldade de exposição, mas que esta envolvia um problema teoricamente relacionado com a doutrina do volume II de *O Capital* de Marx e que além disso transcendia a prática da política imperialista atual e suas raízes econômicas” (Idem).

O problema teórico reside em ter chegado à conclusão de que os esquemas de reprodução de Marx, baseados no conhecido suposto de considerar uma sociedade em que operassem apenas duas classes sociais, capitalistas e operários, colocavam um problema não solucionado por seu autor, que era a venda (realização) daquela parte do produto que correspondia ao valor da mais-valia não consumida pelos capitalistas. Se os trabalhadores compram uma parte do produto igual ao valor total de seus salários e os capitalistas só consomem uma parte do valor da mais-valia. Para quem é vendido o produto que contém a parte remanescente não consumida da mais-valia? A venda desta parte do produto que corresponde precisamente à porção suscetível de ser acumulada (investimento), é um requisito fundamental do processo global de reprodução ampliada do capital, de modo que se ela não se realiza, tal processo seria bloqueado.

Por outra parte, o progresso técnico implícito no desenvolvimento capitalista implica numa tendência ao aumento da composição orgânica do capital que faria cada vez maior a diferença entre o produto criado e a capacidade de compra do mesmo pelos capitalistas e operários.

Depois desta constatação, que Goldmann (1969, s/p.) considera como “a maior descoberta teórica no domínio da crítica da economia política desde *O Capital*”, Rosa Luxemburgo termina por encontrar a falha no esquema de Marx na suposição de considerar que nele participavam só duas classes sociais, capitalistas e operários, suposição que a seu juízo é irreal, porque corresponde apenas:

a tendência histórica objetiva do movimento da acumulação e seu resultado teórico final (...) não é mais que a expressão teórica daquele momento em que a dominação capitalista alcançou seu último limite (...) [Ao contrário, na realidade] o capitalismo está circunscrito, mesmo em sua plena maturidade, à existência coetânea de estratos e sociedades não capitalistas (Luxemburgo, 1969, p.322-329).

É precisamente nestes estratos e sociedades não capitalistas onde se realiza essa parte do valor do produto que não tem compradores no modelo de duas classes sociais de Marx. Dessa maneira, Rosa Luxemburgo encontra o argumento para proceder a abertura do modelo de reprodução do capital incluindo nele, não somente a acumulação da mais-valia extraída dos trabalhadores a serviço do capital, como também outras formas de sobre-produto extraídas dos trabalhadores dos setores e países não-capitalistas. Esses “dois aspectos da acumulação de capitais – sugerem – que se encontrem ligados organicamente pelas condições e reprodução do capital e só de *ambos reunidos* surge o curso histórico do capital” (Luxemburgo, 1969, p.351).

Mesmo reconhecendo a validade no plano teórico de muitas críticas feitas ao raciocínio da autora, sua exposição segue sendo para nós de importância fundamental. Com efeito, a abertura do modelo para incluir outras classes sociais, rompendo a homogeneidade do esquema original e introduzindo a verdadeira heterogeneidade socioeconômica do capitalismo como sistema mundial significa superar o que, de acordo com Lukács, não foi para Marx

Senão uma hipótese metodológica a partir da qual se deveria progredir para colocar o problema de modo mais amplo, para expor a questão enquanto totalidade da sociedade (Lukács, 1960, p.51-52).

Exposição que se sintetiza na consideração de que só a partir de ambos os aspectos da acumulação surge o curso histórico do capital. Saímos assim do restritivo marco teórico-econômico do modo de produção capitalista puro (*O Capital*) e adentramos uma nova

totalidade que abrange todas as manifestações da vida social e toda a riqueza da história: a formação econômico-social capitalista concebida em escala mundial.

Dentro desta formulação os países “não-capitalistas” que foram penetrados pela expansão do capitalismo em todos os cantos da terra, encontram pela primeira vez um lugar permanente dentro da história moderna da cultura ocidental. Não só por terem servido como fontes de acumulação originária do capitalismo, nem de que suas distintas zonas tenham desempenhado em distintos momentos uma importância intermitente nos assuntos mundiais, mas por ter constituído sempre um elemento vital e imprescindível do processo de formação e desenvolvimento do sistema capitalista mundial. Desta maneira, os quatro séculos de expansão da Europa sobre os outros continentes encontra sua primeira síntese histórica.

Faço aqui um breve resumo do raciocínio da autora:

1 – O capitalismo vem ao mundo num meio social não-capitalista e é dentro desse meio onde realiza seu desenvolvimento histórico. Nos países europeus ocidentais esse meio foi o feudalismo, que uma vez que entrou em processo de decomposição deu lugar a outro meio não-capitalista em que predominou a pequena produção mercantil (pequenos produtores na agricultura e artesanato em outros setores). No restante do mundo o capitalismo era cercado por “um conjunto de culturas não-europeias que oferecia toda escala de níveis de evolução, desde hordas comunistas primitivas de caçadores nômades até a produção camponesa e artesã mercantil” (Luxemburgo, 1960, p.283).

2 – Em meio a esse ambiente pré-capitalista o capitalismo atravessa três fases diferenciadas: *Primeiro*, a luta do capital contra as organizações de econômica natural com a finalidade de: a) se apoderar de seus recursos naturais; b) liberar trabalhadores para logo obrigá-los a trabalhar para o capital; c) introduzir a economia mercantil, e; d) separar a agricultura da indústria. Este processo de decomposição das economias naturais não poderia ser realizado senão pela força, posto que “confiar aqui no processo secular de lenta decomposição interna destas formações equivaleria para o capital renunciar às forças produtivas daqueles territórios. Por isso que o capitalismo considera como uma questão vital a apropriação violenta dos meios de produção importantes dos países capitalistas” (Luxemburgo, 1960, p.285).

3 – A *segunda* fase é a luta do capital para destruir a economia mercantil simples que havia imposto como substitutivo à economia natural.

4 – A *terceira* fase é a fase imperialista da acumulação de capitais ou fase da concorrência mundial do capitalismo que “abarca a industrialização e emancipação capitalista dos antigos *hinterlands* do capital, nos quais realize sua mais-valia”.

5 – Através do cumprimento destas três fases “o processo de acumulação tende a substituir em todas as partes a economia natural pela economia mercantil simples e estas pelas formas capitalistas, até fazer com que a produção capitalista domine absolutamente como forma de produção única de todos os países e ramos”, embora indicando que tal homogeneização da economia mundial ao redor das formas capitalistas de produção corresponda apenas “à tendência histórica objetiva do movimento da acumulação, a seu resultado teórico final” (Luxemburgo, 1960, p.322).

6 – Convém aprofundar sobre a significação desse processo de substituição progressiva da economia natural pela economia mercantil simples e desta pelas formas capitalistas de produção. Através desse processo, Rosa Luxemburgo sugere que o capital transforma essas formas pré-capitalistas de produção, as adapta progressivamente às suas necessidades, de modo que “quando se diz que o capitalismo vive de formações não-capitalistas, é preciso dizer que ele *vive das ruínas dessas formações* e necessita do ambiente não-capitalista para absorvê-lo. Considerada historicamente, a acumulação de capital é um processo de mudança de formas verificada entre a forma de produção capitalista e as pré-capitalistas. Sem isso não se pode verificar a acumulação de capital, mas considerado neste aspecto a acumulação se efetiva destruindo-as e assimilando-as. Assim, portanto, nem a acumulação de capital pode se realizar sem as formações não-capitalistas nem aquelas podem sequer se manter. A acumulação só pode se dar graças a constante destruição preventiva daquelas” (Luxemburgo, 1960, p.322).

Existem aí duas abordagens básicas da autora sobre o que hoje se denomina como subdesenvolvimento, abordagens que apresentamos como veremos em seguida, uma surpreendente coincidência com alguns dos mais importantes desenvolvimentos contemporâneos sobre a questão.

## 2 – *Uma comparação com as teorias modernas do subdesenvolvimento*

Como é conhecido, tanto o próprio conceito de subdesenvolvimento como os esforços em formular teorias que o expliquem, nascem depois da Segunda Guerra Mundial como parte das implicações da chamada “Guerra Fria”. Foi precisamente dentro de tal contexto,

coincidente com o desmoronamento dos velhos impérios coloniais, com a revolução das expectativas crescentes no seio do Terceiro Mundo e com a crescente atratividade que o exemplo do rápido desenvolvimento da União Soviética exercia sobre tais países, que os círculos acadêmicos da Europa e dos Estados Unidos descobriram, repentinamente, seu interesse pelo desenvolvimento do mundo subdesenvolvido e a necessidades de promover propostas de políticas econômicas dentro do marco capitalistas para fazer frente ao efeito demonstração que exercia o campo socialista.

Inicialmente este interesse foi traduzido na formulação de planos concretos que partiam do pressuposto de considerar o subdesenvolvimento como uma etapa pré-capitalista o desenvolvimento, cujos sintomas fundamentais eram um conjunto de carências fatoriais (baixa disponibilidade de capital, baixo nível de formação da força de trabalho, deficiências na dotação de recursos naturais, condições negativas impostas pelo meio geográfico etc.).

Muito rapidamente veio a percepção de que tal análise era, pelo menos, incompleta, pois várias tentativas de desenvolvimento baseadas em tais pressupostos foram incapazes de produzir os resultados esperados. Surgiram, assim, as propostas “estruturalistas” que viam nas diferenças institucionais e estruturais a razão do fracasso das tentativas de “modernização” da economia e entram na moda, no plano da política econômica, os programas reformistas concebidos para mudar essas instituições e estruturas retardatárias, como condição prévia ao processo de desenvolvimento que teria como meta a formação de economias capitalistas, baseadas nos padrões dos Estados Unidos e Europa Ocidental.

Pioneira deste enfoque, tanto desde o ponto de vista de sua construção teórica como da implementação de políticas desenvolvidas foi a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Mais de uma década de esforços estéreis nesse sentido vieram a pôr em evidência a incapacidade das políticas econômicas que surgiam do enfoque estruturalista, o que levou muitos de seus formuladores iniciais à revisão de seus postulados teóricos<sup>18</sup>. É então, em meados da década dos sessenta, quando vem a se descobrir que tanto as primeiras formulações baseadas nas carências de fatores (teorias fatoriais) como as formulações estruturalistas, que ao considerar o subdesenvolvimento como etapa a partir da qual deveria se dar el salto ao capitalismo, deixavam de lado o problema das interconexões históricas entre o desenvolvimento capitalista dos chamados países “centrais” e o subdesenvolvimento da “periferia”.

---

<sup>18</sup> Refiro-me em especial aos trabalhos de Raúl Prebisch e Oswaldo Sunkel posteriores a 1967.

Mesmo autores como Prébisch, Myrdal, Nurkse, Singer e outros que haviam enfatizado a influência das desigualdades na distribuição dos frutos do comércio internacional, o fizeram sem aprofundar na essência desses resultados, vendo-os com causas que mantinham a condição de subdesenvolvimento não como resultante lógica de um sistema mundial regido por leis que determinavam, ao mesmo tempo o desenvolvimento do centro e o subdesenvolvimento da periferia. Esta nova abordagem, que aparece pela primeira vez na literatura sobre o subdesenvolvimento na *Economia Política do Crescimento* de Paul Baran (1956), foi o ponto de partida de uma nova visão do problema que considera o subdesenvolvimento como aspecto complementar do desenvolvimento dos centros dominantes dentro do processo de formação histórica do sistema capitalista mundial. Daí parte a obra de André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Alonso Aguilar, Hector Silva Michelena, Theotonio Dos Santos, Anibal Quijano, Samir Amin, Mohammed Dowidar e todo o conjunto de autores latino-americanos e de outras latitudes que representam hoje o mais avançado campo de estudos sobre o subdesenvolvimento.

Fizemos esse breve recorrido da evolução das teorias do subdesenvolvimento para deixar em evidência como duas décadas de discussão teórica vieram ao final constatar o que Rosa Luxemburgo havia formulado sem igual clareza meio século antes, quer dizer, a unidade dialética entre acumulação de capitais no centro e a desacumulação e subdesenvolvimento na periferia. Seria, obviamente, absurdo pretender que Rosa Luxemburgo tenha nos deixado uma teoria acabada do subdesenvolvimento, porque esse não era e nem poderia ser seu objetivo. O que sim nos deixou, apesar das falhas teóricas que escreveram seus numerosos críticos, foi uma teoria do sistema capitalista mundial como totalidade, dentro do qual encontram lugar importante e as bases para uma explicação de si mesmos do que agora denominamos países subdesenvolvidos.

### 3 – Rosa Luxemburgo e Lenin

A concepção do sistema capitalista mundial como uma totalidade que abarca tanto aos países desenvolvidos como aos subdesenvolvidos é uma ideia que estaria também implícita no conceito de imperialismo e, em especial, na abordagem que Lenin (1972) fez da temática em *Imperialismo, fase superior do capitalismo* (1916). No entanto, o que neste aspecto diferencia de Rosa Luxemburgo, tanto de Marx como de Lenin, é que nossa autora dá absoluta continuidade histórica a tal totalidade e à necessidade de relações entre suas partes

constitutivas. Com efeito, já vimos como o modelo teórico de Marx só demanda dos países não-capitalistas para explicar a acumulação originária na fase da gênese do capitalismo; por sua parte, no desenvolvimento de Lenin a importância do mundo “colonial, semicolonial e dependente” para o funcionamento pleno do capitalismo é uma característica de sua “fase superior”, imperialista, não das anteriores<sup>19</sup>. Portanto, a base histórica das modernas teorias do subdesenvolvimento está, precisamente, nessa continuidade da exploração dos países atrasados pelo capitalismo desde seu primeiro contato com eles, tal como estabelecido na exposição de Rosa Luxemburgo.

Como consequência do antes exposto, o imperialismo, segundo ela não poderia ser definido só com base em sua necessidade de exploração dos países atrasados, processo que ela demonstra ter sido permanente, mas com base na forma concreta como se realiza a exploração: exportação de capitais, investimentos diretos, controle das fontes mundiais de matérias-primas pelos grandes consórcios monopolistas etc., aspectos estes nos quais sua exposição foi pouco precisa e nos quais Lenin, ao contrário, deixou uma exposição muito mais rica, mesmo quando, é justo reconhecê-lo, também insuficiente.

#### *4 – A natureza do comércio exterior*

Outro aspecto do raciocínio de Rosa Luxemburgo que conserva ainda hoje um caráter inovador e sugestivo é a concepção do comércio exterior que ela desenvolve em seu modelo de sistema capitalista mundial: Mercado exterior, para o capital, é a zona social não-capitalista que absorve seus produtos e lhe fornece elementos de produção e operários (Luxemburgo, 1967, p.281).

Consideramos que em tal concepção possam encontrar-se as bases para uma formulação da exploração capitalista dos países subdesenvolvidos, não com base da exploração de umas nações por outras, mas sim com base na exploração tanto da classe operária como das classes e camadas não-capitalistas pela burguesia, o que recoloca o problema das contradições dentro do sistema não só em termos de contradições entre “nações ricas e nações proletárias”, mas também em termos da luta de classes em nível da totalidade, aspecto sobre o que se realizam hoje importantes discussões na América Latina.

---

<sup>19</sup> Esta é a ideia sugerida por algumas passagens do Capítulo VI de *O Imperialismo*, nas quais Lenin após destacar que foi após 1880 que tem início o grande auge das conquistas coloniais parece estar de acordo que antes de tal ano, “os dirigentes burgueses desse país (Inglaterra) eram adversários da política colonial” (Lenin, 1972, p.98-99).

## 5. As críticas a *A acumulação de Capital*

Desde sua aparição *A acumulação de capital* foi objeto de um ataque concentrado no qual participaram todas as tendências surgidas do processo de decomposição ideológica operada no seio da II Internacional depois da morte de Friedrich Engels. Tanto Kautsky, patriarca do “marxismo ortodoxo” da época, como Otto Bauer, representante do “austro-marxismo” como Bernstein, teórico do “revisionismo” coincidiram em tratar de rebater as teses fundamentais da autora com base em argumentações nas quais aparecem, pela primeira vez com toda a clareza, as ideias que iam nutrir a corrente reformista que terminaria por dominar e aniquilar o movimento revolucionário em todo o centro da Europa. Em suas famosas “Anti-críticas”<sup>20</sup> Rosa enfrentou com singular lucidez a este tipo de ataques, demonstrando o fundo oportunista de seus argumentos, de forma tal que a história lhe deu plenamente razão.

Infelizmente, sua obra também recebeu os ataques de Lenin por razões que podem ser facilmente compreendidas dentro do quadro das lutas ideológicas entre os revolucionários da época,<sup>21</sup> razões que explicam também o caráter unilateral de tal crítica; que só viu erros nas proposições da autora, talvez porque não tenha tido tempo de ponderar seus importantes acertos, ou porque isso não convinha nos termos concretos das lutas políticas do momento.<sup>22</sup> O fato em si é que o rechaço de Lenin, cuja influencia sobre o desenvolvimento do pensamento marxista seria dominante até nossos dias, condenaram por muito tempo a obra completa de Rosa Luxemburgo ao esquecimento.

Ainda hoje, quando o movimento de resgate do seu pensamento para a história do marxismo tomou um enorme vigor, considero que seguem predominando posições preconcebidas e argumentações aceitas a priori para julgar sua obra, o que leva a realizar sua

---

<sup>20</sup> Este ensaio aparece em espanhol como apêndice da edição de *A acumulação* aqui citada.

<sup>21</sup> Como bem assinalou Nettl, Lenin tinha lido *A acumulação* em 1913 em um momento em que suas relações políticas com Rosa Luxemburgo eram ruins. (“Sobre el imperialismo”, *El Desafio de Rosa Luxemburgo*, Edit. Brocero, Buenos Aires 1972, p. 133).

O artigo de Lenin “Sobre o direito das nações à autodeterminação” (*Obras escogidas*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscu, 1960, pp. 645-705) oferece um bom exemplo da dureza, só justificada pelo calor das lutas do momento, com que Lenin tratou as posições da autora.

<sup>22</sup> No artigo “Notas de un publicista” (*Obras Completas*, tomo 33), publicado em 1922 quando já havia sido superada por muitos motivos as bases da disputa com Rosa, Lenin cunha a frase: “Apesar de todos os equívocos, Rosa Luxemburgo foi e seguirá sendo uma águia”, que é o reconhecimento póstumo a sua condição revolucionária e de marxista integral.



leitura e discussão como uma espécie de busca por méritos e erros para então passar ao balanço de tais aspectos positivos e negativos.

Li de forma bastante detida muitos dos ensaios que críticos sobre *A acumulação de capital*, e devo confessar que ficam muitas dúvidas, não só em relação a algumas das falhas teóricas que lhe atribuem, senão, ainda mais, no que diz respeito a validade de uma crítica que, em uns casos, fundamenta a refutação teórica em exposições que não são mais do que hipóteses e são apresentadas como teorias comprovadas<sup>23</sup>, ou que usam geralmente como argumento a incapacidade da autora para prever desenvolvimentos que agora aparecer muito lógicos e normais dentro do capitalismo contemporâneo, ou o descumprimento de suas supostas previsões sobre o futuro do sistema<sup>24</sup>.

Do mesmo modo que Marx, Rosa Luxemburgo constrói um modelo abstrato. Só que, enquanto no primeiro o capitalismo basta a si mesmo, no segundo requer de um meio não capitalista para subsistir. Como marxista, ela sustentou a validade do modelo essencial de *O capital* no que concerne à descrição do modo de produção capitalista em sua versão pura. Mas ao tratar de lhe conferir aplicação histórica se vê diante da necessidade de ampliá-lo para dar lugar ao fato, absolutamente inquestionável, de que na realidade o capitalismo sempre precisou de setores ou países não capitalistas para resolver a problemática da acumulação do capital.

A todos os argumentos “teóricos” destinados a demonstrar que o capitalismo pode funcionar sem comércio exterior com outros meios não capitalistas pode-se opor uma afirmação historicamente irrefutável: até agora, o capitalismo nunca funcionou desta maneira. Mais ainda, o surgimento, desenvolvimento e crescente ampliação do campo socialista impedem que essa “situação teórica” possa ter lugar no campo da realidade.

Tanto do ponto de vista da concepção teórica que tenho do imperialismo, como da análise empírica de sua atual situação contemporânea, sou dos convencidos de que a liberação dos países subdesenvolvidos, a implantação neles do socialismo e sua conseqüente saída do sistema capitalista mundial, significam o fim do imperialismo, o que constitui outra maneira

---

<sup>23</sup> A crítica de Toro Toloza (“La acumulación de capital segundo Rosa Luxemburgo”, *Revista de Economic y Administración*, Concepción, Chile 1971-72, N° 19 y 20) é um exemplo neste sentido. Aceita-se ali como válido *a priori*, o esquema marxista de reprodução ao nível de abstração que o expôs Marx e dali se passa a criticar à autora por seu esquecimento (?) de “que em todo o corpo teórico está o essencial de um problema e que para aplicar essas categorias a um problema concreto se requerem alguns passos prévios e imprescindíveis”, o que significaria deixar de lado todo o laborioso raciocínio da autora. Igual crítica merecem outros autores, cuja inclusão aumentaria demais esta nota.

<sup>24</sup> Neste tipo de crítica incluo Jacques Vallar (“La teoría del imperialismo de Rosa Luxemburg”, en *Teoría marxista del Imperialismo*, Cuadernos Pasado y Presente, Córdoba, Argentina, 1969, p. 65).

de demonstrar que, ao menos na sua fase atual, o capitalismo requer, para poder subsistir sem que se detenha no processo de acumulação, de suas relações com o mundo subdesenvolvido. Daí que com todo o respeito que possam merecer as mencionadas argumentações teóricas sobre a possível autossuficiência do capitalismo, antepoño sobre elas os fatos da história.

Uma palavra final no que tange a criticada “conclusão catastrofista” sobre o futuro do capitalismo e sobre o que alguns de seus críticos qualificam de incapacidade para prever alguns dos desenvolvimentos que operaram no capitalismo contemporâneo.

Começarei por expressar que a mencionada “conclusão catastrofista” de Rosa Luxemburgo não expressa em si mesma nenhuma previsão concreta. Ela aponta somente que, com base em sua tese, converter ao capitalismo o último pedaço da terra, “*o que não é mais do que uma construção teórica*”<sup>25</sup>, se criariam as bases para a morte do sistema por incapacidade para cumprir as condições da acumulação. Dita afirmação tem um sentido tendencial, como por exemplo, a tese da queda da taxa de lucro de Marx. O fato de que nenhuma de ambas as situações tenham chegado a se apresentar não demonstra de modo algum a incorreção da exposição. Geralmente se argumenta, ao se referir à citada tese de Marx, que a mesma era válida dentro do quadro do capitalismo oitocentista que ele havia estudado. Uma argumentação similar, pode se aplicar à tese de Rosa Luxemburgo. Sua conclusão surge de um modelo que tem como um de seus principais supostos o caráter mundial total do sistema capitalista, o que significaria que com o advento da revolução socialista de outubro começam a desaparecer os supostos fundamentais de seu modelo, situação que se fará mais patente mais adiante sob o impacto de dois acontecimentos decisivos, a crise dos anos trinta e a segunda guerra mundial.

A crise dos anos 1930 marcou o fim do otimismo capitalista com respeito ao automatismo do sistema. Desaparece a confiança na capacidade do mercado para se autorregular e servir de bússola orientadora do crescimento e se cria o marco propício à chamada revolução teórica de Keynes, que faria da política do gasto público a válvula reguladora das inconseqüências do mercado. Em outro aspecto, a crise serviu também para que fossem promovidas novas políticas no campo do comércio internacional com os países atrasados. É a época dos tratados de “reciprocidade comercial” destinados a impedir a industrialização de tais países, política que, por certo, colocava em evidência a necessidade de

---

<sup>25</sup> Assinalei este parágrafo da autora, porque nele se expressa a própria negação do conceito de “catastrofista”. Muito mais “catastrofista” em termos concretos e não teóricos foi Engels em suas muitas opiniões sobre a conquista da China pelo capitalismo (ver nota 10).

impedir seu desenvolvimento capitalista, tal como se os países dominantes aceitassem a tese de Rosa Luxemburgo sobre a necessidade do capitalismo ter uma periferia não capitalista.

Por sua vez, a Segunda Guerra Mundial foi a prova definitiva da vitalidade do socialismo que emerge dela fortalecido e conformando um novo e poderoso sistema mundial em aberta contradição com o capitalismo, o qual se vê obrigado a realizar importantes mudanças para poder fazer frente ao desafio do novo poder em expansão. Uma dessas mudanças foi a necessidade de aceitar a industrialização da periferia, ainda que tomando os devidos cuidados para fazer dela uma industrialização limitada se possível ao setor leve e dominada do centro através de investimentos de capital e do controle tecnológico. O resultado em tal sentido foi promover naqueles países um capitalismo subdesenvolvido e dependente que segue desempenhando em relação ao capitalismo dos centros desenvolvidos dominantes um papel similar ao que desempenhavam as economias não capitalistas no modelo de *A acumulação de capital*.

Faltaria pesquisar se a tese da conveniência mútua do incremento do comércio capitalista-socialista, sustentada pela URSS, não cria as condições de uma saída ao problema da realização da mais-valia capitalista por meio do enorme mercado dos países socialistas<sup>26</sup>. Se assim fosse, haveria um novo argumento a favor da tese de Rosa Luxemburgo sobre a necessidade para o capitalismo de setores e países não capitalistas para realizar a mais-valia. Ao final que as relações comerciais entre a URSS e os Estados Unidos sejam “mutuamente vantajosas”<sup>27</sup>, como sustenta Brezhnev, é outra questão que nos leva, certamente, a um novo problema teórico: o de se tal equilíbrio de resultados no intercâmbio entre os países imperialistas e os socialistas pode ser explicado pela teoria marxista ou se estamos frente a um renascimento da teoria dos vantagens comparativas de David Ricardo. Mas ainda aceitando este equilíbrio nos resultados haveria também que se perguntar: o fato de que esse intercâmbio seja favorável a ambos os países significa também que é favorável aos países subdesenvolvidos?

A questão concreta é que estamos frente a uma situação mundial completamente diferente da vivida por Marx, Lenin ou Rosa Luxemburgo. Pretender aplicar mecanicamente

---

<sup>26</sup> “Apenas em um ano de comércio entre a URSS e os Estados Unidos, devido às medidas tomadas por ambos os países aumentou três vezes e as partes têm a intenção de fazer chegar a soma total do intercâmbio de mercadorias até os 2 ou 3 bilhões de dólares nos próximos três anos” (*Un viraje Radical*, editorial do jornal soviético *Noticias de Moscú*, junho de 1973, nº 26 (p.572)). De outro lado Brezhnev se referiu à necessidade de que os EUA e a URSS enfoquem no problema de seu intercâmbio comercial “de maneira ampla, em grande escala, tendo em conta uma perspectiva de largo prazo, para uns 20 anos” (*Una visita en aras de la paz universal*, *Ibid.*).

<sup>27</sup> A frase é do discurso de Brezhnev em sua reunião “com os grandes industriais norte-americanos” no último 22 de junho (*Noticias de Moscú*, 1973).

as conclusões que eles visualizaram na sua época histórica seria a negação do marxismo, o que não significa que na metodologia de análise que eles elaboraram não estejam elementos essenciais para uma visão cabal da problemática do mundo contemporâneo. Isso foi o que cada um deles fez para sua época e é o que nos corresponde fazer para a nossa.

## Referências

BARAN, Paul. *Economía política del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1956.

BENSAID, Daniel y NAIR, Alan. “El problema de la organización”. In: LENIN y LUXEMBURGO. *Partisans*, Paris, 1969.

BOERSNER, Demetrio. *The bolshevik and the colonial question*. París: Librarie E. Droz, 1957.

CÓRDOVA, Armando. “Fundamentación histórica del concepto de heterogeneidad estructural”. *Revista “S”*, nº3, julio-agosto, 1972.

GOLDMANN, Lucien. “Recherches Dialectiques”. In: ARAY, E. *Materiales para el estudio de la acumulación y el imperialismo*, tomo III. Caracas: S/E, 1969.

MARX, Karl, ENGELS, Friederich. *Materiales para la historia de América Latina*. Córdoba: Cuadernos Pasado y Presente, 1972.

MARX, Karl, ENGELS, Friederich. *Sobre el Colonialismo*. Córdoba: Cuadernos Pasado y Presente, 1973.

MARX, Karl. *El Capital, tomo I*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.

\_\_\_\_\_. *El Capital, tomo II*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946a.

\_\_\_\_\_. *El Capital, tomo III*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946b.

\_\_\_\_\_. *Sur les societes précapitalistes*. París: Editions Sociales, 1970.

*Noticias de Moscú*, junho de 1973, nº 26.

LENIN, Vladimir. *Imperialismo, fase superior del capitalismo*. Pekín: Ediciones en Lengua Etranjeras, 1972.

LUKÁCS, Georg. *Historia et conscience de classe*. París: Les Editions de Minit, 1960.

LUXEMBURGO, Rosa. *La acumulación de Capital*. México: Editorial Grijalbo, 1967.

\_\_\_\_\_. *Introducción a la economía política*. Córdoba: Cuadernos Pasado y Presente, 1972.

SCORON, Pedro. “Introducción a recopilación”. In: MARX, Karl, ENGELS, Friederich. *Materiales para la historia de América Latina*. Córdoba: Cuadernos Pasado y Presente, 1972.

# Migrações Contemporâneas na América Latina e Europa em Perspectiva Comparada – Notas Introdutórias

Leonardo Cavalcanti da Silva<sup>1</sup>

Delia Dutra<sup>2</sup>

Gustavo da Frota Simões<sup>3</sup>

Nos últimos anos, vários países latino-americanos têm registrado um incremento sistemático nos fluxos de imigrantes, notadamente daqueles denominados de “novos fluxos migratórios”<sup>4</sup>. Este fenômeno nos desafia para análises que atentem tanto para uma compreensão quantitativa quanto qualitativa do fenômeno na região, assim como também levanta desafios para as autoridades desses países perante um fenômeno que se apresenta novo pelas suas formas de se manifestar no espaço e no tempo.

O presente dossiê temático intitulado “**Migrações na América Latina e na Europa em perspectiva comparada**” surgiu a partir da realização do workshop internacional “The International workshop: Migration and Urban Transformations in Latin American and the United Kingdom in the 21st century”, organizado pelo *Center on Migration, Policy and Society* (COMPAS – Oxford University) e o *Observatório das Migrações Internacionais* (OBMigra – Universidade de Brasília), realizado na cidade de Brasília, em junho de 2018, com participantes de ambos centros de pesquisa e pesquisadores convidados. Os integrantes do workshop analisaram diferentes aspectos do fenômeno migratório contemporâneo nas áreas urbanas da

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto na Universidade de Brasília (UnB) - Instituto de Ciências Sociais - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), bolsista de Produtividade em Pesquisa (CNPq PQ 2). Brasileiro. Coordenador Científico do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). [leo.cavalcanti.s@gmail.com](mailto:leo.cavalcanti.s@gmail.com)

<sup>2</sup> Professora Adjunta na UDELAR (Universidad de la República, Uruguai), CENUR Litoral Norte, Pesquisadora Nível 1 SNI, (ANII, Uruguai). Uruguia. Professora Colaboradora no PPG-ECsA, Departamento de Estudos Latino-americanos, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. [deliadutra@gmail.com](mailto:deliadutra@gmail.com)

<sup>3</sup> Professor Adjunto na Universidade Federal de Roraima (UFRR) – Centro de Ciências Humanas – Curso de Relações Internacionais. Brasileiro. Doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Roraima. [gufsimoes@gmail.com](mailto:gufsimoes@gmail.com)

<sup>4</sup> CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T. de. “A caminho da conclusão: meia década de novos fluxos imigratórios no Brasil” em CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T. de; ARAÚJO, D. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Relatório Anual 2016. Observatórios das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, DF: OBMigra, 2016, p.142-145.

América Latina e Reino Unido. Portanto, o workshop abordou uma ampla gama de temas, incluindo: habitação, saúde, emprego, idioma, relações com a comunidade, cidadania, educação, bem-estar, entre outros.

Um grupo de pesquisadores participantes do workshop se propuseram a materializar os debates do evento na forma de um dossiê que abordasse alguns dos temas analisados no workshop. Por este motivo, os textos que compõem este dossiê buscam entender as migrações internacionais em perspectiva comparada e sinalizam como essa abordagem é fundamental para a compreensão das migrações e das sociedades contemporâneas.

Nesse contexto, os movimentos migratórios quando analisados através de comparações, introduzem desafios epistemológicos ao campo dos estudos das migrações e permitem debates sobre teorias e métodos de pesquisa que ajudam a compreender e explicar a complexidade do fenômeno. Dessa forma, o presente número conta com contribuições de autores de diferentes instituições de pesquisa tanto nacionais quanto estrangeiras que abordam as migrações na América Latina e Europa em perspectiva comparada. São onze artigos e uma resenha, alguns escritos em inglês, espanhol ou português, fruto dessa parceria que deu origem a esse número temático.

*Dois Pesos e Duas Medidas: a projeção da colonialidade nas políticas de migrações e de cidadania da União Europeia* intitula-se o primeiro artigo deste dossiê de autoria de **Karine de Souza Silva e Ivan Vieira Piseta**. Os autores trabalham com a hipótese de que o processo de supranacionalização das migrações e da identidade comum na UE reitera os elementos da colonialidade devido à concepção fortemente racial que contemplam, que separa os ex-colonizadores dos ex-colonizados por meio de linhas abissais. Nessa linha, eles buscam desconstruir a tese de que a integração regional europeia supera os elementos de classificação social presentes no Estado nacional europeu, em especial quanto às migrações não-europeias.

Por outro lado, o segundo nos provoca a pensar que as políticas migratórias dos países da região não deveriam se espelhar em políticas de fechamento de fronteiras e de acolhida seletiva de seres humanos, senão, em ações que propiciem a construção de sociedades inclusivas onde aos locais e aos recém-chegados lhes sejam garantida uma coexistência pacífica, defendem **Laura García-Juan e Berta Güell** no seu artigo *How to manage migrations in Latin America? The Spanish case as a model to follow*. As autoras propõem que, se bem não faz sentido tomar e

reproduzir modelos externos à região, exemplos como o da Espanha, considerado por elas como um caso bem-sucedido, seria um exemplo a ser levado em conta já que fornece elementos concretos que ajudariam na construção de políticas públicas de integração. O caso espanhol, portanto, é proposto com o fim de inspirar países da América Latina que atualmente estão vivendo o desafio de acolher fluxos migratórios diversos em termos quantitativos e respeito e às suas culturas de origem.

Nesse sentido, no artigo **“O princípio do melhor interesse e a nova condição jurídica de crianças refugiadas separadas ou desacompanhadas: uma abordagem sobre Brasil e Itália”**, **Mariana Silva Conte e Paulo Roberto Soares Mendonça** argumentam que o caso brasileiro e italiano são dignos de nota no tocante a proteção de um grupo ainda mais vulnerável dentro dos imigrantes: as crianças desacompanhadas ou separadas. Desse modo, os autores explicam a diferença nos conceitos e argumentam que a acolhida às crianças deva passar por um tratamento mais favorável como o concedido na Itália por meio da Lei Zampa. O Brasil embora possua uma resolução conjunta editada em 2017 ainda carece de um instrumento normativo com força de lei sobre a questão das crianças e adolescentes desacompanhados ou separados. Essa diferença é fundamental para o Brasil avançar nessa questão, segundo os autores.

**Jeremías Pérez Rabasa e Verónica Jaramillo Fonnegra** nos propõem focar a análise no caso da migração dos senegaleses desde uma perspectiva comparada nas cidades de Barcelona e Buenos Aires. No artigo **“La criminalización de la migración y el rol de las transnacionales en los países de destino: el caso de los senegaleses en Barcelona y Buenos Aires”**, os autores levantam uma análise crítica da criminalização da migração senegalesa buscando, além do mais, compreender o papel das empresas transnacionais na configuração de políticas que impactam os direitos das pessoas migrantes tanto nos países de origem quanto de destino. Isso porque, segundo eles argumentam, o *lobby* que exercem tais empresas condicionando o investimento em alguns países, dá como resultado medidas que impactam o mercado de trabalho ao ponto de induzir às pessoas a deixarem seus países de origem, ao mesmo tempo que se torna efetiva a perseguição de trabalhadores migrantes racializados, produzindo agendas criminalizantes da alguns coletivos de migrantes no países de destino.

Em **“Migraciones africanas en Argentina y Malta. Una aproximación a su estudio en clave comparada”**, **Gisele Kleidermacher** explora de forma comparativa a migração de

subsaarianos para Argentina e Malta entre os anos 2010 e 2018. Por meio da análise de dados estatísticos, entrevistas semi-estruturadas e observações de migrantes da África Subsaariana, assim como integrantes de ONGs que trabalham com a questão migratória, tanto em Malta quanto na Argentina, a autora observa a existência de ‘múltiplas mobilidades’. Com foco na análise da migração senegalesa, aponta para as diversas etapas que conformam esses percursos migratórios: deslocamentos intracontinentais, extracontinentais e fluxos internos, percorrendo rotas comerciais que são facilitadas pelas redes comunitárias.

A situação do Brasil como país de imigração é objeto de análise dos autores **Roberto Rodolfo Georg Uebel e Caroline Adorne da Silva no artigo “Politics, Policies and International Immigration in Brazil: recent changes and perspectives”**. Do país do “sonho brasileiro” para latino-americanos e caribenhos, passou-se para o país das remigrações e emigrações forçadas, argumentam os autores. Eles definem como sendo seu objetivo central fazer uma revisão das cartografias, políticas, rotas e o próprio estado da arte das imigrações internacionais no Brasil para os últimos cinco anos. O que restou do então “novo país das imigrações”, se perguntam, após as rupturas ocorridas com o impeachment de 2016 e com a aprovação e vigência da nova Lei de Migração a partir de 2017. Resgatam discussões sobre a migração dos refugiados venezuelanos com direção ao Brasil e suas repercussões no projeto de integração latino-americana. Para finalizar, Uebel e da Silva, levantam interessante discussão sobre as perspectivas imigratórias para o Brasil nos próximos anos em diálogo com questões de defesa, geopolítica e geoeconomia, assim como as migrações ambientais.

**Lorena Pereda, Pedro Marchioro, Leonardo Cavalcanti e Márcio de Oliveira também dialogam com a questão brasileira no artigo “Haitianos no Paraná (Brasil) em 2018: estratégias em momento de crise. Contextualizando a migração haitiana de forma geral, os autores** classificam-na como uma “tradição” ou “elemento estrutural” e buscam com isso entender as narrativas e as falas de imigrantes haitianos que vieram para o Brasil em um momento de crise econômica ou que por aqui permanecem. Procuram, desse modo, estabelecer os processos migratórios como complexos e que dependem de fatores próprios que nem sempre seguem as realidades econômicas dos países. Nesse sentido, os imigrantes haitianos, segundo os autores, No entanto, não apenas os imigrantes escolhem seus destinos por meio de redes



migratórias e facilitação na chegada, mas também mediante alguns conhecimentos econômicos e sociais dos locais que irão acolhê-los.

Ainda tendo o Brasil como país de destino, **Antônio Tadeu de Oliveira** em seu artigo **“A migração venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos procura compreender de forma geral como se dá o fluxo migratório para o Brasil**. Oliveira argumenta que a desinformação para com os imigrantes é uma das principais causas de xenofobia e preconceito com relação a esse grupo. O autor ainda diz que poucas pesquisas foram realizadas para compreender de forma mais profunda e adequada esse fenômeno migratório e suas especificidades. A esse respeito, Oliveira traça um panorama dos principais motivos da imigração venezuelana, classifica-a como uma migração laboral em decorrência da crise humanitária na Venezuela e traça um perfil desses imigrantes, procurando assim diminuir o desconhecimento a respeito desse migrante. Além disso, o artigo destaca de forma crítica as principais medidas normativas desenvolvidas pelo governo brasileiro no tocante ao acolhimento desses imigrantes.

**Angela Facundo**, no artigo intitulado **“Deslocamento Forçado na Colômbia e Políticas de Refúgio no Brasil: Gestão de Populações em Êxodo”** desenvolve uma pesquisa etnográfica sobre a gestão de populações em deslocamento e seus impactos sobre a formulação de políticas públicas para essas pessoas. Com uma base na chamada Antropologia do Estado, o(a) autor(a) argumenta que não fazer determinadas políticas públicas, ou ainda, fazer de maneira precária é uma ação política forte que produz a alienação de pessoas em situação de vulnerabilidade em decorrência do deslocamento. Nesse sentido, o artigo argumenta que a falta de políticas públicas visíveis e robustas faz com que o Estado brasileiro se coloque em uma posição subalterna ao que o(a) autor(a) chama de “especialistas”, que no caso do texto são aqueles especializados em gestão de populações em trânsito, especificamente as agências internacionais, sobretudo, o ACNUR. Nesse sentido, o ACNUR como “especialista” da gestão de populações forçadas a se deslocar estabelece mecanismos, ainda que precários, para gerenciar esses fluxos migratórios no Brasil, auxiliados pelas ONGs.

**Tânia Tonhati**, no seu artigo ***Educação e Imigração: a importância do ensino da Sociologia para imigrantes***, aborda de forma reflexiva, a relação entre imigração educação. A autora mostra como o aumento de imigrantes no país nas duas últimas décadas trouxe como

consequência o aumento da entrada de crianças e adolescentes imigrantes no sistema educacional básico do país. Para compreender esse fenômeno, a autora reflete sobre a necessidade de utilizar as ferramentas das ciências sociais, especialmente da Sociologia, com seus instrumentos conceituais, pedagógicos e metodológicos para que a comunidade educativa possa entender melhor as particularidades dos processos migratórios, suas motivações e consequências.

Por último, o artigo de **Thiago Assunção** "*Statelessness in Brazil: from invisibility to the invitation for becoming a citizen*" procura compreender o fenômeno da apatridia e como essa condição de não pertencimento afeta mais de 10 milhões de pessoas no mundo. Adotando uma perspectiva ampla, Thiago Assunção primeiramente descreve o fenômeno da apatridia, os instrumentos normativos e suas consequências, além de destacar que existem poucas pesquisas na América Latina sobre o assunto. Em seguida, o autor se detém nos instrumentos que tem como objetivo justamente combater essa condição de "limbo existencial". Por último, o autor faz uma análise de como esse fenômeno pouco conhecido no Brasil ganhou destaque nos últimos anos, especialmente com a introdução da nova lei de migração.

Em suma, com este dossiê e a riqueza dos seus artigos, a Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, abre um importante espaço para o debate científico e interdisciplinar sobre as Migrações na América Latina e na Europa em perspectiva comparada. Os autores abordam questões de máxima importância das migrações atuais, tanto na América Latina quanto na Europa, identificando elementos que são próprios dos Estados e suas políticas, mas também as respostas dos migrantes e refugiados a tais políticas. Boa Leitura!

## **Dois Pesos e Duas Medidas: a projeção da colonialidade nas políticas de migração e de cidadania da União Europeia**

Recebido: 21-10-2018  
Aprovado: 10-01-2019

Karine de Souza Silva<sup>1</sup>  
Ivan Vieira Piseta<sup>2</sup>

### **Introdução**

O modelo integracionista europeu reproduz algumas das mesmas contradições e limitações que corroem as bases do Estado e que se mantém como legados da Modernidade. As políticas migratórias e culturais da União Europeia (UE) mimetizam determinados mecanismos de exclusão e de hierarquização que atestam para a perpetuação dos processos de colonialidade que, por sua vez, seguem vigentes por meio de estruturas de poder que se sustentam em normas e instituições.

A reprodução do esquema de hierarquização racial dos indivíduos no plano supranacional, inerente ao Estado, demonstra a ambivalência dos direitos de cidadania e migratórios e a seletividade na sua aplicação, já que apenas atingem de maneira plena os migrantes que gozam do estatuto de cidadania europeia.

A construção social da raça como base do sistema-mundo colonial moderno serviu de justificativa à dominação, uma vez que classificou os seres humanos em superiores e inferiores, respectivamente europeus e não-europeus, e ofereceu as chaves para a efetivação

---

<sup>1</sup> Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Karine de Souza Silva. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais e em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora Produtividade em Pesquisa PQ CNPq. Titular da Cátedra Jean Monnet da União Europeia e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello CSVM/ACNUR. Coordenadora do “EIRENÈ - Centro de Pesquisas e práticas Decoloniais e Pós-coloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional” e do Projeto de Extensão CSVM para Migrações e Refúgios. Esta investigação foi financiada pelo CNPq. Brasil. E-mail: karine.silva@ufsc.br

<sup>2</sup> Ivan Vieira Piseta. Graduado em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Foi extensionista da Cátedra Sérgio Vieira de Mello para Migrações e Refúgios ACNUR/UFSC. Pesquisador do “EIRENÈ - Centro de Pesquisas e práticas Decoloniais e Pós-coloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional”. Brasil.

do empreendimento colonial. O fim das administrações coloniais não dissipou as hegemonias do passado, uma vez que ainda operam as locomotivas que depreciam a diferença e preservam as hierarquias por meio da colonialidade do poder (QUIJANO, 2005; GROSFUGUEL, 2009), do saber (LANDER, 2000) e do ser (MALDONADO-TORRES, 2007).

O objetivo deste artigo é evidenciar que as políticas de migrações e de cidadania da União Europeia reproduzem a colonialidade em escala supranacional porque perpetuam as hierarquizações coloniais entre europeus e não-europeus fundadas na ideia de raça.

A política de cidadania refere-se ao conjunto de ações do bloco destinadas a preservar o patrimônio cultural de seus Estados-Membros, bem como ressaltar valores comuns que atestem para construção de uma identidade única europeia. A atribuição da cidadania supranacional é um esforço que consiste formar um sistema de concessão de direitos ao “cidadão europeu” de modo semelhante ao que ocorreu durante o período de formatação Estado-Nação moderno no século XVII, que procurou emancipar (o cidadão) para legitimar a regulação (do Estado). Já as políticas de migrações referem-se aos esforços das Instituições da União, nomeadamente o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu (doravante “Conselho”, “Comissão” e “Parlamento”) em adquirir cada vez mais competências na tentativa de “supranacionalizar” sobre os aspectos de controle de fronteiras, migrações regulares e irregulares, integração de imigrantes, refúgio e a atuação em política externa.

Parte-se aqui do pressuposto que o discurso que propaga a promoção da igualdade na diversidade e do respeito aos direitos humanos possui alcance e intencionalidades limitados uma vez que é aplicado plenamente a apenas aos cidadãos europeus, ao passo que coloca em constante suspeita a humanidade de outros, cujas *identidades são racializadas*.

Utilizando-se das abordagens epistemológicas decoloniais e pós-coloniais, este trabalho desconstrói a tese de que a integração regional europeia supera os elementos de classificação social presentes no Estado nacional europeu e levanta a hipótese segundo a qual o processo de supranacionalização das migrações e da identidade comum na UE perpetua os elementos da colonialidade devido à concepção fortemente racial que contemplam que separa os ex-colonizadores dos ex-colonizados por meio de linhas abissais.

Assim, a primeira parte do presente trabalho confrontará, a partir de uma revisão na literatura, a promessa europeia de integração regional quanto à igualdade e à alteridade com as estruturas coloniais de poder, de saber e do ser quanto à raça e a própria conformação do pós-nacional europeu. Em seguida, a segunda seção pretende apresentar a política migratória

e a política cultural da União Europeia, a partir da análise de documentos oficiais (Conclusões, Decisões, Comunicações, Diretivas, etc.) das instituições supranacionais. Por fim, a última parte demonstrará, a partir do resumo dos direitos e das restrições expostas, e a partir de uma reflexão abordagens decoloniais (e outras complementares), como a colonialidade do ser é reproduzida em escala supranacional, a partir da análise de cada "casta" classificação social entre europeus e não-europeus.

### **A Colonialidade do Ser, Hierarquizações e as Linhas Abissais**

A situação de exclusão e de hierarquização que acomete imigrantes do Sul Global na União Europeia (UE) atesta para a perpetuação dos processos de colonialidade que se mantém devido ao apoio de estruturas de poder que se escoram em normas e instituições.

O sistema de poder colonial encarregou-se de dividir o mundo em dois lados por meio de linhas abissais<sup>3</sup> que afasta o Norte desenvolvido e moderno do Sul considerado pobre e modernizável. A característica principal desse mundo cindido por traços abissais é a impossibilidade de coexistência dos dois no mesmo território ou lado da linha. (SANTOS, 2009)

A supremacia do Norte calcada em diferentes hierarquias que se enredam e formam um “sistema-mundo patriarcal/capitalista/colonial/moderno/europeu” (GROSGOUEL, 2009), posicionou o homem branco heterossexual europeu no topo de uma cadeia de direitos e privilégios, enquanto que o lado de lá ficou reservado às subjetividades consideradas bárbaras, ignorantes, desprovidas de autonomia e de saberes “modernos”, portanto passíveis de serem colonizadas e rechaçadas.

Consoante assevera Aníbal Quijano (2005), o principal determinante para o estabelecimento desse sistema-mundo colonial/moderno foi o padrão de poder baseado na construção da categorias de “raça” que derivou do encontro do colonizador com o diferente, primeiramente na chegada às Américas, que possibilitou a codificação dos seus próprios atributos - que incluem traços fenotípicos, cultura e civilização - como superiores. Neste momento dá-se a invenção da América Latina e, num mesmo movimento, o poder capitalista emergente identificou-se como Europa (QUIJANO, 2007). Após o surgimento das *identidades racializadas* do índio, e posteriormente o negro, com a colonização da África,

---

<sup>3</sup> No presente artigo, utiliza-se a concepção de Boaventura de Sousa Santos de linhas abissais (SANTOS, 2009) para introduzir a divisão de antigas “Metrópoles” e antigas “Colônias” e suas relações de poder, exploração e exclusão que permanecem com a chamada colonialidade.

como identidades homogêneas, esse processo de identificação constituiu também o português, o espanhol, e, mais tarde, o europeu.

A classificação da raça serviu para distinguir o dominador do dominado (QUIJANO, 2005). As raças que, até esse período eram utilizadas como uma categoria taxonômica da Biologia (PERSAUD, 2002), passaram a ser consideradas como instrumento de perpetuação de assimetrias sociais entre diferentes culturas, e, dentro delas, entre diferentes classes econômicas (LISBOA, 2014). A "racialização da raça", e, por conseguinte da etnia<sup>4</sup>, foi sujeita à mediação de atores dominantes e práticas discursivas que ressaltaram a diferença: questões morfológicas, comportamentais, culturais, linguísticas, de gênero e sociais (PERSAUD, 2002).

Aliado às diferenças raciais/racializadas, a colonialidade situou os saberes em hierarquias (LANDER, 2000). A detenção do poder possibilitou os europeus a qualificar seus conhecimentos como superiores (DUSSEL, 2000) e a impor os ditames da modernidade e seu ritmo como o caminho necessário ao desenvolvimento socioeconômico (CASTRO-GÓMEZ, 2007). A modernidade seria aquilo que naturalmente os europeus já haviam conquistado: a superação de um estado de imaturidade por meio do esforço crítico da razão calcada em marcos epistemológicos e históricos “universais” como a filosofia greco-romana, o Renascimento e o Iluminismo (DUSSEL, 2000). Assim, a “constituição colonial dos saberes, das linguagens, da memória e do imaginário” configurou o que o autor venezuelano Edgardo Lander (2000) chamou de “colonialidade do saber”.

A racionalidade, ou o julgamento de sua ausência, é elemento que determina a não-humanidade (BRAGATO, 2016). As percepções de mundo, os modos de pensar e de se relacionar divergentes aos europeus deram ensejo à supressão das liberdades de povos não-europeus. “Ao invés de direitos, passaram a se impor repressão, negação e contenção disciplinar” (BRAGATO, 2016, p. 1810).

As subjetividades não-modernas por supostamente serem vulneráveis ao estado de natureza hobbesiano tornam-se, assim, suscetíveis de serem “civilizadas”. Desta forma, era justificado o uso da violência contra o sujeito não civilizado por não estar incorporado ao pacto social. A carência de racionalidade em corpos racializados estaria intimamente ligada à ausência do ser. Em outros termos, o sistema moderno/colonial após identificar e diferenciar

---

<sup>4</sup> Por etnia, ou comunidade étnica, entende-se uma dada população com elementos de ascendência e procedência comum, que compartilham mitos, história e aspectos culturais comuns como língua e comportamentos (SMITH, 1993).

corpos, e negligenciar as capacidades cognitivas e conhecimentos dos povos racializados, tratou de subjugar a *humanidade* do não-europeu. (MALDONADO-TORRES, 2007)

Desse modo, distinta das categorias anteriores, colonialidade do poder e do saber, o filósofo Nelson Maldonado-Torres (2007) propõe a retomada do termo “colonialidade do ser” de Walter Dignolo. É dizer que a colonialidade sujeita o não-europeu a uma suspeita constante em relação à sua humanidade. (MALDONADO-TORRES, 2007).

É a partir da colonialidade do ser que o presente trabalho se propõe a analisar subalternização e o afastamento de corpos no espaço geográfico da União Europeia. O não-europeu/não-ocidental – imigrante ou refugiado do Sul Global – está sujeito a uma suspeita constante de sua humanidade, o que o transforma em um ser indesejável.

Esse ceticismo misantrópico (MALDONADO-TORRES, 2007) está diretamente relacionado ao que o autor franco-argelino Abdelmalek Sayad (2004) chama de “pensamento de Estado”: a imigração é vista como uma ofensa ao cidadão nacional, e o imigrante carrega uma culpa intrínseca por esse primeiro “erro”: o de migrar. O sujeito migrante é culpado por que o pensamento de Estado induz o sujeito nacional à um processo de autorreflexão sobre si mesmo e sobre seu Estado. Ao questionar a essência do Estado, o elemento da imigração contesta a percepção do Estado sob si mesmo (SAYAD, 2004). Como a Nação é, por si só, um discurso hegemônico, em que forças competem para representá-lo a partir de mitos, as migrações podem ser vistas como uma ameaça ao “nacional”, inclusive aos cidadãos nacionais. Nesse sentido, é esperado do imigrante um comportamento aquém daquele permitido ao próprio cidadão nacional: deve ser mais polido, deve ter boas maneiras e deve ser “neutro” em relação às questões políticas. Uma vez transgredido esse estado de “amistosidade” que o imigrante deve respeitar, ele é culpado duplamente: por uma possível infração e pelo crime original de deslocar-se ao território que “não lhe pertence” (SAYAD, 2004).

O imigrante do Sul é hostilizado a partir da mediação de atores dominantes e de práticas discursivas que ressaltam a diferença fundada em um ou mais atributos: comportamentos culturais, idioma utilizado para se comunicar, práticas religiosas, traços fenotípicos, entre outros. A colonialidade, ou o colonizador, desapropria passados culturais e impõe comportamentos tidos como emancipados aos coloniais/colonizados.

Em contradição, no lado da linha visível identificado como a antiga metrópole, há um projeto de integração regional, que comemora sua maior vitória: o maior período de paz na

historiografia da Europa. Um feito que atravessa 60 anos, graças a um projeto onde pessoas, bens, serviços e capitais, em tese, podem se mover livremente.

Ao longo dos anos, a UE tem entoado o discurso da integração regional como mola propulsora de uma educação para a paz vocacionada para a propagação de ideias antidiscriminatórias, antirracistas e para o fomento crescente da diversidade. O mote “Unidade na diversidade” traduz-se no intenso esforço das Instituições europeias supranacionais em produzir uma ideia de identidade e valores comuns face a enorme diversidade interna ao bloco como pressuposto para a coesão e desenvolvimento.

No entanto, quando se refere à circulação de cidadãos provenientes de países do Sul Global, nota-se um processo contínuo de criminalização de corpos que procuram melhores condições de vida, indo de encontro às normativas internacionais que consideram a migração como um direito humano.

Os direitos migratórios - livre circulação, residência e trabalho - estão agrupados no bojo da chamada cidadania europeia. O *status* de **cidadão** distingue o imigrante irregular do nacional europeu<sup>5</sup>. Tal hierarquização de pessoas foi a forma encontrada pelas Instituições supranacionais de conciliar os ímpetus coloniais dos Estados europeus membros, com a aclamação de seus princípios fundamentais de liberdade, igualdade e fraternidade. Assim a invenção da “cidadania europeia”, como será visto a seguir, tem se distanciado da ideia de inclusão e, sendo discriminatória, afasta-se cada vez mais dos direitos humanos (DAUVERGNE, 2016).

O movimento do ex-colonizado rumo às sociedades metropolitanas, ou seja, ao outro lado da linha abissal (SANTOS, 2009), é tido como uma intromissão ameaçadora<sup>6</sup>. O movimento dessas pessoas traz consigo os contornos das linhas abissais, configurando o que Santos chama de uma *cartografia confusa*. Por sua vez, essa nova conformação cartográfica não poderia deixar de gerar práticas confusas, tal qual a desfiguração da regulação/emancipação pela lógica da apropriação/violência (SANTOS, 2009).

Em relação ao imigrante e ao refugiado, pode-se dizer que no domínio do conhecimento, a apropriação/violência vai desde a assimilação de conhecimentos e pessoas como próprios da metrópole (SANTOS, 2009), como o caso da *fuga de cérebros*, à proibição

---

<sup>5</sup> No contexto do presente artigo, “identidade europeia”, “cidadania europeia” e “nacional europeu” referem-se estritamente aos nacionais dos Estados-Membros da União Europeia e conforme entendimento da política de cidadania formulada pela própria U E.

<sup>6</sup> “Aqui reside a grande transgressão, pois o colonial do período colonial clássico em caso algum poderia entrar nas sociedades metropolitanas a não ser por iniciativa do colonizador (como escravo, por exemplo)” (SANTOS, 2009, p. 34).



do uso de linguagens próprias em espaços públicos. Além disso, há a conversão e destruição de símbolos e lugares de culto, e a aplicação de todas as formas de discriminação cultural e racial. No campo do Direito, a lógica da apropriação/violência revela-se num *apartheid* social regularizado, e em diferentes formas de assimilação forçada (o imigrante, mesmo regular, integra-se ou é deportado), detenção e trabalho forçado (àqueles que estão mais à margem).

Ao avançarem as linhas epistemológicas e jurídicas à metrópole, configura-se um novo regime no qual é concomitante à atuação da lógica da regulação/emancipação e da apropriação/violência. O efeito da superposição da primeira pela segunda, é descrita pelo autor português como “a ascensão do **fascismo social**, um regime social de relações de poder extremamente desiguais que concedem à parte mais forte o poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca” (SANTOS, 2009, p. 37, grifo nosso).

Esse "fascismo social" se revela de diferentes formas e coexiste com a democracia política liberal, incluindo seus valores como o respeito aos direitos humanos. Pode ser descrito também por relações contratuais nas quais o lado mais fraco é obrigado a se submeter ao poder do mais forte - como o imigrante irregular na União Europeia, que se submete às leis nacionais e supranacionais do espaço. Dessa forma, coexistem espaços de integração e de exclusão sem a pena do primeiro pelo segundo (SANTOS, 2009).

Na UE, desse modo, as ações tomadas pelas Instituições supranacionais em conjunto àquelas decididas regionalmente por Estados Nacionais, ainda atuam fortemente ancoradas na reprodução da lógica da colonialidade.

Nessa linha de raciocínio, avança-se para a segunda constatação: a supranacionalização das políticas migratórias da UE ancoradas na concepção da colonialidade do ser, resultam em uma formação de um sistema político-jurídico que incita a discriminação da pessoa humana em sua essência. Desse modo, normaliza-se uma situação de Estado de exceção, ou de eventos extraordinários anti-éticos que acontecem na guerra (MALDONADO-TORRES, 2007). Como será visto a seguir, essas políticas coexistem com a chamada “cidadania europeia” e abarcam aspectos de controle de fronteiras, migrações regulares e irregulares, integração de imigrantes, refúgio e a atuação da UE em política externa.

### **Do Lado de Cá – a União Europeia, o Estado Nacional e a Cidadania Europeia**

Preliminarmente, é necessário advertir que a proposta de formação da designada “cidadania europeia” está intimamente ligada com os objetivos do projeto da integracionista

européu que foi posto em prática com a intenção solucionar os problemas gerados pelo Estado Nacional.

Em primeiro lugar, estava o problema da Guerra. Para resolvê-lo seria forçoso minar o auto-interesse dos Estados que operavam num sistema internacional anárquico. Para tal, os Estados deveriam ceder parcelas de soberania para a entidade supranacional para gerar interdependência econômica, política e social, impedindo decisões unilaterais por parte dos Estados. Em segundo lugar, no plano nacional, a supranacionalização viria a resolver problemas relacionados à democracia e à justiça. De um lado, a preocupação com o ressurgimento de regimes totalitaristas – Nazismo e Fascismo - calcados em nacionalismos exaltados que trouxeram à tona violações massivas de Direitos Humanos durante a Segunda Guerra. De outro, a preocupação com a expansão do comunismo no leste europeu, ameaçando as ideais de uma democracia liberal.

Esses processos ocasionariam a formação de uma comunidade na qual o Estado Nação estaria fortificado externamente, enquanto estaria a se gerar um ambiente interno em que se transcenderia o próprio Estado-Nação ao transferir suas lealdades a um ente político com jurisdição sobre esses Estados (HAAS, 1961).

Para os autores pós-nacionais e cosmopolitas como Anthony Giddens, David Held, Mary Kaldor, Jürgen Habermas e Ulrich Beck, a proposta de integração europeia seria a única forma de contornar os erros morais intrínsecos ao Estado Nacional – como racismo, xenofobia e a intangibilidade de cumprimento dos Direitos Humanos – e resolver os diversos desafios da globalização, como as próprias migrações (HANSEN, 2009).

No entanto, autores críticos como Chris Shore (1996), Peo Hansen (2009), Necati Polat (2010) e Christian Borg (2015), questionam a conformação do supranacional como um processo em que automaticamente os impulsos nacionalistas internos seriam superados. Para Shore (1996), a superação de nacionalismos internos dependeria de processos legislativos e de decisões a cargo dos Estados e de suas lideranças políticas. Não se poderia esperar benevolência automática por conta da integração regional, nesse sentido. O interesse comum dos Estados Nacionais poderia resultar tanto em processos mais restritivos quanto na adoção de políticas consideradas “cosmopolitas” (HANSEN, 2009).

No meio do caminho, os indícios de déficit democrático provocaram a necessidade de gerar coesão entre os povos. Para tal, a estratégia dos atores envolvidos foi a de recorrer a um princípio semelhante ao que culminou com a criação do Estado Nacional: a ideia de pertencimento por meio da emancipação política do sujeito tornando-o cidadão do país, aliada

à invenção de mitos de ascendência e procedência comuns, e simbologias de exaltação da pátria (HABERMAS, 2002). Assim surgiu a ideia de “cidadania europeia” com os mesmos elementos que constituíram a “cidadania nacional”<sup>7</sup>.

Assim, a cidadania europeia foi formada mediante uma estrutura legal – que concebeu e comunicou direitos especiais (DAUVERGNE, 2016) – e uma estrutura simbólica, de “identidade europeia”– que construiu simbologias, atividades e instituições para conformar um imaginário popular e evocar a “cultura europeia” com base em história e valores comuns dos povos europeus (SHORE, 1996).

Para isso, segundo o professor neozelandês Chris Shore (1996), a então Comunidade Europeia embarcou em uma série de iniciativas em torno da década de 1980. O primeiro documento foi o Relatório Tindemans sobre a União Europeia (TINDEMANS, 1976), que cunhou a expressão “Uma Europa de Cidadãos”, e em seguida a Declaração do Conselho Europeu de Stuttgart de 1983, que juntas assinalaram a necessidade de cooperação entre os Estados Membros (EMs) na área cultural para dar visibilidade ao “patrimônio comum” como um elemento da identidade europeia<sup>8</sup>. (SHORE, 1996).

Ainda na mesma década começaram a florescer propostas para a criação de uma ideia de *identidade* no bloco (SHORE, 1996)<sup>9</sup>. E, logo, foi propalada a necessidade de facilitar a livre circulação de pessoas, um direito especial do cidadão europeu, a partir da redução de burocracias entre os EMs. Para isso, foi proposta a simplificação de processos de permissão de residência e trabalho, bem como a validação recíproca de diplomas universitários e qualificações profissionais (ADONNINO, 1985). E, na sequência, sugeriu-se uniformização das eleições parlamentares, permitindo que todos os cidadãos europeus pudessem votar independentemente se estivessem em seu país de origem ou em outro Estado Membro. Outra medida importante adotada, seguindo as sugestões, foi a permissão de votação em eleições locais (Municípios e Municipalidades) fora do país de origem do cidadão. Por último, foi

---

<sup>7</sup> Observa-se que a União Europeia configura-se como um espaço multifacetado, considerado como um modelo de regionalismo complexo que comporta um sistema de geometria variável (espaço), um sistema de múltiplas velocidades (tempo), e um de integração a la carte (matéria). Estes eixos reconhecem, em algumas matérias, a possibilidade de diferentes estruturas, diferentes níveis e tempos de progressão, permitindo uma gradual adesão de realidades diferentes à União, com o compromisso comum da integração e sem impedir seu aprofundamento do bloco. Dois exemplos clássicos são a zona Schengen e a Zona Euro que são formadas por alguns Estados que não fazem parte da UE e que alguns países do bloco não fazem parte. Neste sentido, consultar: SILVA, 2013.

<sup>8</sup> Esses documentos estrearam um novo quadro de ações das instituições supranacionais da União Europeia – como o Conselho, a Comissão e o Parlamento – em relação à cultura.

<sup>9</sup> O Comitê ficou conhecido como Grupo Adonnino, que publicou dois relatórios em 1985 com diversas propostas sobre artes, mídia, informação, educação, turismo, esporte e patrimônio, grande parte votadas e incorporadas pelo Conselho nos anos seguintes.

concedido o direito de liberdade de expressão e de assembleia a todos os cidadãos da UE, independente de onde estejam residindo dentro de seu território (ADONNINO, 1985)

A adoção por parte das instituições europeias desse pacote de direitos<sup>10</sup> culminou com o que se chama atualmente de “cidadania da União Europeia”, ou popularmente “cidadania europeia” que ganhou vigência com o Tratado de Maastricht de 1992. Catherine Dauvergne (2016) advoga que a cidadania europeia é primariamente uma categoria imigratória, pois o apanhado de direitos especiais que ela concede centralizam-se principalmente no campo das migrações. Nessa categoria, inclui-se a livre circulação, o direito à residência e ao trabalho.

Esta ideia de direitos especiais baseia-se na concepção de que além dos direitos concedidos de acordo com o Estado Nacional de origem, a cidadania da União Europeia garante direitos *complementares*<sup>11</sup> que não substituem a cidadania nacional<sup>12</sup>. A evolução dessas propostas, no que tange à cidadania, resultou no que hoje se têm como “os Direitos dos cidadãos da UE”, consagrados na segunda parte do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO, 2012) e no capítulo V da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO, 2000).

Nesse sentido, a inserção da ideia de um cidadão *europeu*, sujeito a direitos especiais, é semelhante ao processo de emancipação do sujeito na criação do Estado Nacional. Para Habermas (2002), essa teria sido a solução do elemento Nacional: promover a integração e a legitimidade de uma entidade superior com base no apelo ao pertencimento a um passado histórico, e o compartilhamento de um futuro ao colocar o cidadão no centro da tomada de decisões dessa entidade.

Deve-se observar também que para a perspectiva colonial, num “duplo movimento histórico” (QUIJANO, 2005, p. 119) a colonização e a formação do Estado Nacional foram responsáveis por generalizar e identificar raças, além de emancipar *alguns sujeitos*, forjando hierarquias de saberes e seres. O estabelecimento do Estado-Nação europeu seria, para

---

<sup>10</sup> Além do direito à liberdade de circulação e de residência na UE, sem discriminação em razão da nacionalidade, e do direito de eleger e de ser eleito em eleições nacionais, o cidadão europeu possui os seguintes direitos: Direito de petição; Direito de apresentar uma queixa ao Provedor de Justiça; Direito a proteção consular para cidadãos da UE sem representação diplomática e o Direito de solicitar à Comissão que proponha nova legislação

<sup>11</sup> “Segundo o artigo 17 do Tratado da Comunidade Europeia (TCE), é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro; a cidadania europeia acresce à cidadania nacional e não a substitui” (DE MOURA, 2009, p. 130).

<sup>12</sup> Smith (1991) explica que é perfeitamente possível a manutenção por um indivíduo ou grupo de indivíduos de mais de uma identidade étnica/nacional. Nesse sentido, a inserção de um sentimento nacionalista europeu não exclui os nacionalismos internos.

Quijano, um processo semelhantemente colonizador e violento<sup>13</sup>, forçando homogeneidade interna a partir do que se chamou de identidade nacional. Assim, o sistema internacional foi estabelecido com o centro na Europa Ocidental, uma vez que a evolução do Estado seria um fenômeno exclusivamente europeu.

A cidadania comum é uma prova que a UE passou a recorrer a soluções nacionalistas para promover a superação de problemas comunitários e garantir o fortalecimento do processo de supranacionalização. A resposta para problemas estatais seria cada vez mais integração (HANSEN, 2009), numa esperança de formalizar uma cidadania exclusivamente formada por uma estrutura cívica.

No entanto, a cidadania europeia foi crescentemente atrelada à uma estrutura simbólica composta por bandeira, hino, selos com os “pais fundadores” da União Europeia, como Robert Schuman e Jean Monnet, e a adoção de um passaporte comum<sup>14</sup>.

Além disso, a evocação de um patrimônio comum e futuro compartilhado se tornaram frequentes nos discursos da Comissão Europeia que ressaltam que a "identidade europeia é resultado de séculos de **História comum e o compartilhamento de valores fundamentais e culturais** [...]." (COMMISSION, 1988, p. 5, tradução nossa, destaque nosso) e que "**unidade na diversidade**, o respeito pela diversidade cultural e linguística e a promoção de um patrimônio cultural comum estão no cerne do projecto europeu". (COMISSÃO, 2007, p. 01, destaque nosso). E, ainda segundo a Comissão:

"o **patrimônio cultural** material e imaterial da Europa é a nossa riqueza comum — a herança que nos foi legada pelas gerações anteriores de europeus e aquele que será o nosso legado às gerações vindouras. Constitui um repositório insubstituível de conhecimentos e um recurso precioso para o crescimento económico, o emprego e a coesão social. (...) O nosso patrimônio cultural e a forma como o preservamos e o valorizamos são fatores que determinam o papel da Europa no mundo e a atração que exerce como lugar para viver, trabalhar e visitar. (COMISSÃO, 2014, p. 02, destaque nosso)

Assim, a UE tem replicado símbolos e elementos nacionalistas em âmbito supranacional para ressaltar a ideia de unidade na diversidade. Ademais, a cidadania europeia

---

<sup>13</sup> “O Estado-nação iniciou-se como um processo de colonização de alguns povos sobre outros que, nesse sentido, eram povos estrangeiros. Em alguns casos particulares, como na Espanha que se constitua sobre a base da América e de seus enormes e gratuitos recursos, o processo incluiu a expulsão de alguns grupos, como os muçulmanos e judeus, considerados como estrangeiros indesejáveis. Esta foi a primeira experiência de limpeza étnica no período moderno” (QUIJANO, 2005, p. 119).

<sup>14</sup> Outras propostas incluíam datas comemorativas – como o 9 de Maio como o Dia da Europa -, e Anos Europeus promovendo atividades em áreas específicas (Língua, Direitos Humanos, Patrimônio Cultural, entre outros). Além dos direitos de cidadania, o incentivo à cultura e ao Ensino foram crescentes nas políticas de integração cultural, permitindo o jovem europeu o acesso a museus gratuitos, e um crescente fomento à intercâmbios culturais e estudos de línguas oficiais e minoritárias. No esporte, foram fomentados campeonatos europeus e a utilização da bandeira da União Europeia em uniformes de times (ADONNINO, 1985).

cumprir um propósito principal de facilitar atividades econômicas ligadas à livre circulação – às migrações internas. Para Dauvergne (2016), a nova identidade europeia serve como um processo de finalização da “culpa colonial”, na medida em que a ideia de “Uma Europa”, nova e unida, se distancia do passado colonial dos países europeus, abrindo uma era “pós-pós-colonial”. Nessa nova era, a culpa colonial é redirecionada aos erros do Estado Nação, trazendo uma era não mais “pós-colonial”, mas forjadamente “pós-nacional”. O modelo supranacional europeu teria superado esses erros, livrando assim seus EMs de suas responsabilidades em relação a seus passados colonizadores.

Consequentemente, junto à formação da cidadania europeia, houve um processo de repriorização das migrações, eliminando aos poucos as migrações coloniais, principalmente advindas dos países explorados na África (DAUVERGNE, 2016). Esse processo resultou em um campo de atuação contrário ao das políticas culturais e identitária, pois, a harmonização das políticas de migração e de refúgio alinharam-se cada vez mais com a lógica colonial da apropriação/violência. Mas além disso, a *identificação* do europeu da União Europeia, tanto em estruturas legais quanto simbólicas, resultou em processos semelhantemente discriminatórios, gerando uma evidente estrutura hierárquica que diferencia europeus de não-europeus a partir de normas *supranacionais*.

Dado o exposto, observa-se que a regularização migratória da UE não pode ser dissociada da política cultural e identitária para a chamada “cidadania europeia”. É sua contraposição, pois, como coloca Santos (2009) uma vez estabelecido um espaço interno de livre circulação, trabalho e residência, a exigência de uma sub-humanidade moderna serve como condição para sua própria existência. A diferença com o passado, no entanto, é que o antigo colonial trespassa o espaço físico do colonizador, bagunçando a cartografia de linhas abissais. E acrescenta: “Uma cartografia confusa não pode deixar de conduzir a práticas confusas. A regulação/emancipação é cada vez mais desfigurada pela presença e crescente pressão da apropriação/violência no seu interior” (SANTOS, 2009, p. 35).

A exclusão sistemática de imigrantes classificados como não-comunitários ocorre sem a suspensão da cidadania europeia que comporta uma série de direitos alinhados a liberdades fundamentais e direitos humanos. Conforma-se, assim, um Estado de exceção, no qual as restrições dos direitos democráticos estão “sob o pretexto da sua salvaguarda ou mesmo expansão (SANTOS, 2009, p. 35).

Nos países da UE, as migrações passaram de um quadro de incentivo por razões econômicas e pós-coloniais, ao afastamento de imigrantes e refugiados mediante a construção

de um espaço de segurança, policiamento e justiça. O estabelecimento e alargamento da Zona Schengen<sup>15</sup> *supranacionalizou* o tratamento das migrações irregulares e as questões de refúgio, ou seja, os Estados concederam cada vez mais competências decisórias desses assuntos à União. No decorrer desse processo, as migrações regulares – econômicas e familiares – tornaram-se matérias pouco harmonizadas pela UE, enquanto as migrações irregulares e o refúgio configuraram um sistema bastante desenvolvido e unificado (HAMPSHIRE, 2015).

Até a década de 1990, a cooperação na área das migrações entre os Estados-Membros ocorria de forma temporária e intergovernamental (HAMPSHIRE, 2015). Ao caminhar para uma “política de zero migrações” (MARTINIELLO, 2009, tradução nossa), quando os Estados optaram por eliminar todas as formas de incentivo às migrações, as Instituições da União Europeia encontraram um campo para a integração em matéria de migrações.

Dauvergne (2016) destaca que esse processo ocorreu graças ao novo perfil<sup>16</sup> atribuído aos Estados-Membros nas décadas finais do século XX – tornando-se *estatisticamente* países de imigração. Os fluxos migratórios no pós Segunda Guerra Mundial (1947-1960) foram atraídos por cenários de necessidades de reconstrução da Europa e atrair de mão-de-obra para suprir a demanda da indústria pesada e da mineração (MARTINIELLO, 2009). No entanto, alguns países sofriam com altas taxas de desemprego, como Itália e Espanha, o que levaram a nações como Alemanha e Bruxelas a convidarem trabalhadores do Sul da Europa, dos Balcãs, do Norte da África e da Turquia (MARTINIELLO, 2009). Atrelado a isso, os antigos países colonizadores passaram por um breve momento de retratamento com suas antigas colônias, permitindo formação de quadros de migrações de ex-colonizados e o retorno de ex-colonizadores, como o fluxo de argelinos em direção à França e nacionais franceses colonizadores retornando à terra natal (MARTINIELLO, 2009).

No entanto, Dauvergne (2016) argumenta que crescentemente os impérios colonizadores entraram em rota de finalização de suas responsabilidades com as ex-colônias,

---

<sup>15</sup> O Acordo de Schengen foi assinado em 14 de Junho de 1985 com o propósito de suprimir gradualmente os controles nas fronteiras internas e instaurar um regime de livre circulação para os nacionais dos Estados signatários e de países terceiros. A Convenção de Schengen, que entrou em vigor em 1995, complementa o Acordo, define os termos de aplicação e estabelece as garantias relacionadas à livre circulação. O Acordo e a Convenção de Schengen, as normas adotadas com base nestes dois textos e os acordos conexos formam o “acervo de Schengen”, que foi integrado ao quadro institucional e jurídico da União Europeia em decorrência de um protocolo anexo ao Tratado de Amsterdã. A Zona é formada atualmente por 26 Estados e prevê direitos de livre e irrestrita circulação e de residência para os cidadãos dos Estados signatários.

<sup>16</sup> Segundo a autora, uma nova política migratória é conformada com o fim das chamadas sociedades de povoamento (em inglês, *settler societies*), na qual os antigos colonizadores agora tornam-se destino das migrações, principalmente de fluxos Sul-Norte (DAUVERGNE, 2016).

principalmente em matéria de migrações. Com o novo perfil de países de imigração, e com a política de zero migrações, a harmonização de políticas supranacionais se tornou medida efetiva para desresponsabilizar os antigos colonizadores. A partir de 1990, torna-se nítida a tentativa de afastar cada vez mais imigrantes do sul global. Marco Martiniello (2009) adiciona que a concessão de parcelas de soberania em matéria de migrações e asilo só foi possível por que as políticas foram cada vez mais restritivas.

Uma das políticas mais controversas estabelecidas em matéria de asilo surgiria em 1990 com a Convenção de Dublin (JO, 1997) que determinou a responsabilidade do primeiro Estado de entrada do requerente de prover o asilo. Sua disposição mais restritiva<sup>17</sup> possibilita o retorno forçado do solicitante de refúgio ao Estado responsável pela análise do pedido – que deve ser o Estado cujo território o solicitante adentrou o território comunitário.

Hoje, a estrutura legal do sistema comum de asilo e de migrações legais (ou regulares) está concentrada no Tratado de Lisboa de 2007, de modo que

Governos nacionais retém o direito de decidir quantos imigrantes de fora da UE querem admitir, mas quase todo aspecto da migração (migrações econômicas, refúgio, controle de fronteiras, integração) - de dentro e de fora da Europa - tem uma dimensão supranacional (HAMPSHIRE, 2015, p.1, tradução nossa).

Desse modo, o estabelecimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) (COMISSÃO, 2014), a Diretiva do Retorno (JO, 2008); a criação de um instrumento de controle de fronteiras, representado pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) (JO, 2004); a atuação internacional a partir da Abordagem global para a migração e a mobilidade (GAMM) (COMISSÃO, 2011); o Sistema Eurodac para recolhimento e comparação de impressões digitais, podendo ser utilizado para, por exemplo, efeitos da aplicação da Convenção de Dublin (JO, 2000) e investigações criminais da Europol; e outros dispositivos, explicitam toda a restritividade da harmonização de políticas migratórias na União Europeia.

O SECA, por exemplo, é composto por uma série de Diretivas que, ao invés de expandirem e detalharem condições de proteção e acolhimento, restringem e violentam o solicitante de refúgio. Na Diretiva de Condições de Acolhimento (Diretiva 2013/33/UE), por exemplo, existe a possibilidade de **detenção** de solicitantes de asilo com base em disposições

---

<sup>17</sup> Em seu Artigo 2º, Inciso 7, a Convenção estabelece: “O Estado-membro ao qual foi apresentado o pedido de asilo é obrigado, nas condições previstas no artigo 13º e com vista à conclusão do processo de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo, a retomar a cargo o requerente de asilo que se encontre noutro Estado-membro e que neste tenha apresentado um pedido de asilo depois de ter retirado o seu pedido durante o processo de determinação do Estado responsável”. (JO, 1997, p. 3).



extremamente subjetivas ou obscuras como “se houver risco de fuga do requerente”, e “se a proteção da segurança nacional e da ordem pública o exigirem”, ou “para determinar ou verificar a respetiva identidade ou nacionalidade” (JO, 2013, p. 6). Além da detenção, a livre circulação de solicitantes pode ser circunscrita pelo Estado-Membro de acolhida “no interior de uma área que lhes for fixada por esse Estado-Membro”<sup>18</sup> (JO, 2013, p. 6).

Para pessoas migrantes consideradas irregulares, a Diretiva do Retorno (Diretiva 2008/115/CE) impõe a retirada “voluntária” do país entre 07 e 30 dias, e após isso propõe padrões de retorno dessas pessoas aos seus países de origem. Há também a possibilidade de detenção pelo “crime” de migrar, que deve se estender a um período de no máximo seis meses, e prorrogáveis por mais 12 meses em “casos específicos”, segundo disposições da Diretiva (JO, 2008).

Na qualidade de ator de política externa a UE complementa o controle das migrações a partir da Abordagem global para a migração e a mobilidade (GAMM). Criada em 2005 e adaptada em 2011, a GAMM é um quadro geral para o estabelecimento das chamadas parcerias de mobilidade com países não-membros (COMISSÃO, 2011). A ideia principal é reforçar o controle dos fluxos em troca de apoio a projetos internos voltados ao desenvolvimento (e, portanto, a tentativa de eliminar “os motivos” da migração). Ademais, outros Acordos foram celebrados com o intuito de expandir a fronteira da Convenção de Dublin, isto é, determinar como Responsável pelo asilo Estados não-membros da União Europeia, a exemplo do Acordo celebrado com a Turquia em 2014 para conter a mobilidade do Oriente Médio para a Europa (JO, 2014).

Adicionalmente, as políticas restritivas e violentas escondem também a lógica da apropriação. Nesse sentido, desenvolveram-se, também, dispositivos que garantem a apropriação de cérebros no espaço da União Europeia a exemplo da Diretiva *Blue Card*, a qual garante a pessoas “altamente qualificadas” um visto especial e direitos semelhantes ao trabalhador europeu fora de seu Estado de origem (JO, 2009).

A lógica da apropriação/violência encontra eco nos princípios de integração de imigrantes comuns, designadamente as que determinam o “respeito pelos valores fundamentais da União Europeia” (princípio 2) e o “conhecimento da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento” (princípio 4) (CONSELHO, 2004, p. 15-16). Para

---

<sup>18</sup> Artigo 7º, Parágrafo 1: Os requerentes podem circular livremente no território do Estado-Membro de acolhimento ou no interior de uma área que lhes for fixada por esse Estado-Membro. A área fixada não deve afetar a esfera inalienável da vida privada e deve deixar uma margem de manobra suficiente para garantir o acesso a todos os benefícios previstos na presente diretiva.

De Luca Sebastiani (2015) esse é um mecanismo da colonialidade para dividir a experiência migratória entre leis de acesso à cidadania e a etapa de integração e para permitir o julgamento da aptidão do imigrante (SEBASTIANI, 2015). Assim, o imigrante não integrado ou é alijado no lado invisível das linhas abissais (SANTOS, 2009), ou mesmo está sujeito ao retorno ao lado de lá físico das linhas abissais.

Por fim, vale ressaltar que o fato desse processo permitir o alavancamento de interesses nacionais e das simbologias que são reiteradas do Nacional, identifica, por sua vez, não o pós-nacional ou supranacional, mas o supernacional (um alavancamento dos interesses e identidades nacionais em uma instituição superior), ou até o hipernacional (HANSEN, 2009). Em adição, a tentativa de esconder o passado colonial serve como forma de legitimar políticas restritivas contrárias aos próprios Direitos Humanos defendidos no bloco, dando menor preocupação a governos quanto sua “reputação individual, responsabilidades e obrigações internacionais” (HANSEN, 2009, p. 33, tradução nossa). Ao acumular cada vez mais competências, a União Europeia tira da mão dos Estados ex-coloniais a responsabilidade de adesão à normas mais compreensivas de refúgio e migrações.

A colonialidade do poder se revela na formulação de políticas cada vez mais excludentes e violentas que é seletiva segundo as prioridades econômicas do bloco. Os níveis de exclusão/inclusão variam de acordo com a classificação e a atribuição do *status* de cidadania que desnudam as linhas abissais. Estes temas serão explicitados na sequência, a partir da noção de “cartografia confusa” (Santos, 2009) e de “heterogêneas hierarquias globais” (Grosfoguel, 2009).

### **Cartografias Confusas e a Hierarquização do Ser**

Não se pode perder de vista a raça (racializada) como um elemento de subalternização e hierarquização de corpos no mundo. A formação de *identidades raciais* – negros, índios, mestiços - possibilitou a perpetuação de padrões de poder no sistema internacional de Estados.

A localização espaço-temporal dessas identidades racializadas conformaria o sistema-mundo capitalista (WALLERSTEIN, 2004) que, por sua vez, contempla uma estrutura de poder ainda mais ampla que colocava o branco europeu como centro. Assim, a colonização impôs uma sobreposição de diversas hierarquias de raça/etnia, gênero, sexualidade, língua, classe e espiritualidade. Ou, o que Grosfoguel (2009) chamou de “heterogêneas hierarquias

globais”, que operam de forma confusa e sobreposta, enredam-se e aplicam-se independentemente em cada situação. Para Grosfoguel, a colonialidade do poder é um enredamento de

Formas de dominação e exploração sexual, política, epistêmica, econômica, espiritual, linguística e racial, em que a hierarquia étnico-racial do fosso cavado entre o europeu e o não-europeu reconfigura transversalmente todas as restantes estruturas globais de poder (GROSFOGUEL, 2009, p. 392).

A hierarquia étnico/racial é um elemento estruturante do “sistema-mundo patriarcal/capitalista/colonial/moderno/europeu” (GROSFOGUEL, 2009, p. 392). Quijano (2005) exemplifica como, por exemplo, a atribuição de assalariamento foi primariamente um direito do branco, em contraste ao negro e ao indígena, cujos direitos de assalariamento eram negados. Hoje, da mesma forma, “o trabalho coercivo (ou barato) é feito por pessoas não-europeias situadas na periferia, e o ‘trabalho assalariado livre’ situa-se no centro” (GROSFOGUEL, 2009, p. 392).

Como princípio organizador das demais hierarquias, a ideia de raça e etnia, e racismo, são fundamentais para entender a perpetuação da exclusão na União Europeia. É o ponto de partida para entender a “cartografia confusa” (SANTOS, 2009), elaborada a partir do avanço para o lado de cá, europeu, das linhas abissais que outrora restringiam-se a fronteiras físicas.

Essas contradições perpetuam-se na estrutura histórica da União Europeia. Enquanto a política identitária busca ressaltar a igualdade a partir do reconhecimento da alteridade entre cidadãos europeus, sua política migratória é reforçada pelo padrão colonial de poder, por intermédio de um ceticismo misantrópico (MALDONADO-TORRES, 2007) quanto às capacidades de integração da pessoa migrante, subalterizando-a.

O efeito disso é que a política identitária, a política de integração e as políticas migratórias e de refúgio aliam as contradições de discurso e prática. Ao mesmo passo que o discurso de igualdade, de antidiscriminação, dos Direitos Humanos e da “Unidade na diversidade” é reforçado, avançam as políticas violentas xenófobas, hierarquizantes e excludentes.

Afinal, do que se trata o discurso da igualdade? É a proibição, por meio do arcabouço consagrado pelo Direito da União Europeia da discriminação em matéria de raça, etnia, religião, deficiência, idade ou orientação sexual. Como exemplo, há Duas Diretivas que são basilares: a Diretiva relativa à igualdade no emprego (Diretiva 2000/78/CE) e a Diretiva relativa à igualdade racial (Diretiva 2000/43/CE). Nelas, a discriminação com base em raça se resume a situações relacionadas a traços físicos, enquanto etnia designa a discriminação

referente a comportamentos e características comuns – língua, religião, história, descendência geográfica. Está nítido também nessas Diretivas que a não-discriminação é um direito também a nacionais de países terceiros.

Sem embargo, essa proibição não restringe o tratamento diferenciado em razão do *status* migratório de nacionais de países terceiros e de apátridas, como segue:

Para esse efeito, devem ser proibidas em toda a Comunidade quaisquer formas de discriminação directa ou indirecta baseada na origem racial ou étnica, nos domínios abrangidos pela presente directiva. Esta proibição da discriminação aplica-se igualmente aos nacionais de países terceiros, **mas não abrange as diferenças de tratamento em razão da nacionalidade** nem prejudica as disposições que regem a entrada e a residência dos nacionais de países terceiros e o seu acesso ao emprego e à actividade profissional (JO, 2000, p. 2, destaque nosso)<sup>19</sup>.

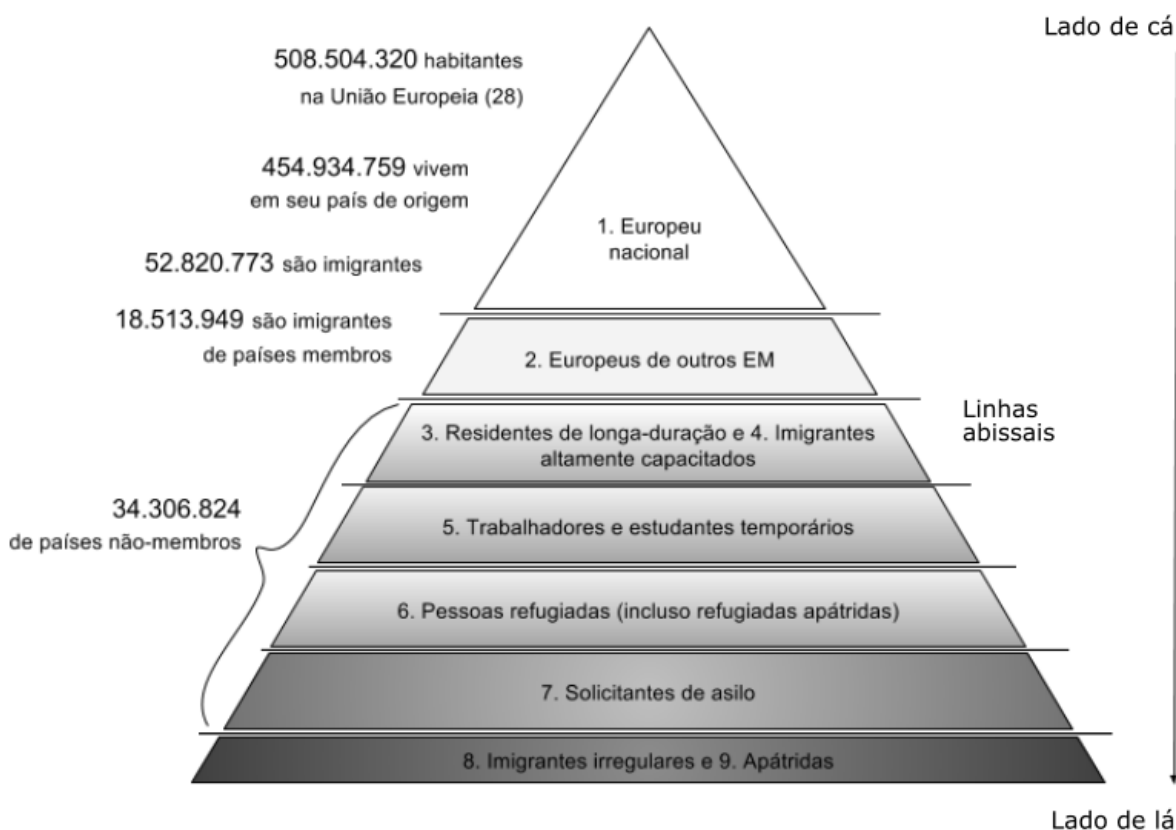
Desse modo, pode-se assumir, nos termos empregados pelas normas comunitárias, que o princípio da não-discriminação não abrange na sua totalidade os nacionais de países terceiros. Em suma, existe legalmente uma estratificação social entre europeus e não-europeus. Essa discriminação ocorre com base em nacionalidade/raça/etnia a partir do acesso individual à nacionalidade/cidadania.

O efeito desse desenho confuso, repleto de nuances e linhas abissais tênues está representado didaticamente na imagem abaixo.

**Imagem:** A estratificação social de direitos entre europeus e não-europeus na União Europeia

---

<sup>19</sup> Ambas as Diretivas, de Igualdade Racial e de Igualdade de condições de emprego, apresentam esse mesmo parágrafo em suas disposições iniciais.



1. Europeu da União Europeia Nacional que vive em seu Estado de origem; 2. Europeu da União Europeia de um EM que vive em outro EM; 3. Residentes de longa-duração segundo Diretiva 2003/109; 4. Imigrantes altamente capacitados segundo Diretiva “Blue-card” 2009/50/CE; 5. Imigrantes que são trabalhadoras/es ou estudantes e residem temporariamente em um EM, segundo Diretivas 2011/98/UE e 2014/36/UE; 6. Pessoas refugiadas (inclusive refugiados apátridas) segundo Diretiva 2011/95/UE; 7. Solicitantes de asilo segundo Diretivas 2013/32/UE e 2013/33/UE; 8. Imigrantes irregulares, que encaixam-se na Diretiva de Retorno (2008/115/CE) que também discorre sobre detenção; 9. Apátridas que não se encaixam nas disposições da Diretiva Diretiva 2011/95/UE sobre concessão de proteção internacional.

**Fonte:** Adaptado de (PISETA, 2017). Elaboração dos autores e dados da Eurostats de 2015

A hierarquização da tabela foi proposta a partir da alusão à categorização do “lado de cá” e do “lado de lá” das linhas abissais, proposta por Boaventura de Sousa Santos (2009). No topo desta estratificação, representada pela pirâmide acima como o número 1, estão os nacionais de EMs da Zona Schengen (COMISSÃO, 2018) que residem em seu país de origem. Estes usufruem de amplos direitos, que além daqueles elencados nas Constituições, têm acesso àqueles estabelecidos pelo Direito da UE. Dentre essas prerrogativas, estão o pleno direito à livre circulação e residência a outros países da Zona Schengen. Além disso, podem participar de eleições do Parlamento Europeu e de eleições locais, mesmo quando não residem em seu país de origem. Os direitos e vantagens que usufruem sob a égide do Direito da UE mantém-se igualmente quando migram ou viajam para outros países membros da Zona

Schengen. Estes estão plenamente no lado de cá, são mais emancipados, gozam de privilégios ampliados com a chamada cidadania europeia.

Logo abaixo na pirâmide estão aqueles nacionais de EMs da Zona Schengen, representados pelo número 2, que residem em outro EM da mesma Zona. Estão abaixo na pirâmide por que as leis nacionais tendem a não permitir exatamente as mesmas condições entre nacionais e não nacionais, independente de qual *status*. A distinção nacional/estrangeiro ainda permeia as relações, principalmente quando a linguagem<sup>20</sup> difere, dificultando a integração mesmo de europeus em território de outro Estado-Membro.

Abaixo destes estão os imigrantes altamente capacitados (3) e os de residência de longa-duração (4), que possuem quase os mesmos direitos e restrições entre si. Os imigrantes que possuem o *Blue Card* (Diretiva 2009/50/CE) são facilmente apropriados e integrados, têm o direito de acessar e residir em todo o território nacional em que a residência foi concedida durante quatro anos, enquanto a circulação em outros países membros limita-se a um período de três meses. Os residentes de longa-duração (Diretiva 2003/109), por outro lado, são aqueles que diante de normativas estabelecidas pelos EMs, já residem há mais de cinco anos na União e demonstram suposta capacidade de integração. A análise dessa capacidade pode permitir a residência em outro EM, de acordo com avaliação e pré-requisitos nacionais. Ambos os casos usufruem do direito à reunião familiar (Diretiva 2003/86/CE) e estendem-se as mesmas condições do imigrante - como financeiras, de alojamento e seguro de saúde - ao seu núcleo familiar.

Por sua vez, para os trabalhadores (Diretivas 2011/98/UE e 2014/36/UE) e estudantes temporários (Diretiva 2016/801/UE) (5), apesar da alocação na estratificação apresentada, as condições e direitos tendem a ser pouco restritivos. Não há o direito de residência em longa duração - em geral limita-se a um ou dois anos - mas o visto permite a livre circulação em território comunitário. Estes estão no exato limiar entre o lado de lá e o lado de cá, uma vez que por uma questão de tempo (expiração do visto) podem se tornar imigrantes irregulares. A suspeita é iminente, e passar do tempo de estada pré-estabelecido pode resultar em uma proibição de entrada por cinco anos após passível deportação e até mesmo de detenção.

---

<sup>20</sup> Utiliza-se aqui o sentido de linguagem de Fanon, que para o autor é a instituição social de valores, da cultura e da língua, representando a identidade: “Falar é existir absolutamente para o outro (...) é estar em condições de empregar um certa sintaxe, possuir a morfologia de tal ou qual língua, mas é sobretudo assumir uma cultura, suportar o peso de uma civilização.” (FANON, 2008, p. 33).

As condições passam a ser cada vez menos favoráveis na medida em que se aproxima da do lado de lá das linhas abissais. Em geral, o público refugiado (6) advém de zonas/países que os EMs e a Zona Schengen não autorizam automaticamente a entrada. Por esse motivo, a pessoa refugiada não possui o direito de livre circulação entre os demais EM além daquele em que o refúgio foi reconhecido. Diferentemente do visto Schengen (Diretiva 2016/399/UE), que autoriza a livre circulação em todos os países deste espaço, a concessão do *status* de refugiado não garante este direito, e, portanto, a pessoa refugiada deve permanecer no primeiro país de acolhida se assim deseja manter seu *status* (Diretiva 2013/32/UE).

O solicitante de asilo (7) é ainda "inferior", e suas condições podem ser bastante desfavoráveis. Com um *status* entre o refugiado e o imigrante irregular, eles devem ser protegidos e "não-devolvidos", ao mesmo tempo que estão sujeitos a serem confinados a determinadas áreas de um território nacional (JO, 2013). Tais áreas têm sido chamadas de "campos de refugiados"<sup>21</sup>, que são negativamente reconhecidos por péssimas condições de habitação, alimentação e saúde, além de dificultar ainda mais o acesso ao mercado de trabalho dessas pessoas. Os requerentes de asilo podem também estar sujeitos à restrição dos seus direitos de migração voluntária<sup>22</sup>. Em primeiro lugar, podem ser redirecionados ao primeiro país em que aportaram, segundo as disposições do acordo de Dublin (JO, 1997), sendo ou um EM ou um Estado terceiro com o qual a UE celebrou acordo, como é o caso da Turquia (CONSELHO, 2016). Soma-se a isso a possibilidade de realocação para outros EMs, mesmo que cumprindo o requisito de estadia no primeiro território de acesso, conforme as subjetivas capacidades de integração do solicitante de asilo (JO, 2015). Por último, o solicitante pode ser detido, mesmo quando não exercendo atividades ilícitas - como para comprovar sua identidade nacional<sup>23</sup>.

A base dessa pirâmide são os imigrantes irregulares (8) e apátridas sem proteção internacional (9)<sup>24</sup>, que não possuem nenhum dos *status* acima, por que estão invisibilizados,

---

<sup>21</sup> Podem ser citados o campo de Calais (França), Kara Tepe e Piraeus (Grécia) e Roszke (Hungria).

<sup>22</sup> O direito de migrar é estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), em seu artigo XIII: 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

<sup>23</sup> Em casos mais extremos, como o da Hungria, o Estado de fato confina a uma determinada área da qual os requerentes de asilo não podem sair até que tenham uma decisão final a respeito do pedido (POLITICO, 2017).

<sup>24</sup> De acordo com o Artigo 2º da Diretiva 2011/95/UE, é elegível para protecção subsidiária, "o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave na acepção do artigo 15.o , e ao qual não se aplique o artigo 17.o, n.os 1 e 2, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a protecção desse país". Nos termos dessa diretiva, o apátrida que não incorre à

existem apenas enquanto sujeitos de regulação social. Estes não têm direitos de livre circulação, de residência, de reunião familiar ou a qualquer outra prerrogativa com base no Direito Supranacional, ainda que sejam titulares de° direitos segundo as normativas internacionais de Direitos Humanos que a UE viola. Estas pessoas podem ser detidas por até 18 meses quando encontrados, antes de serem reenviadas (Diretiva 2008/115/CE) forçadamente a seu país de origem ou a outro Estado fora da UE. Estão na base da pirâmide por que não possuem acesso ao mercado de trabalho formal, correndo o risco de serem vítimas de trabalho forçado (incluindo trabalhos ilícitos) e exploração sexual. Quanto ao acesso a serviços públicos básicos, o incentivo da norma supranacional é nulo. Por fim, estão sujeitos à discriminação, sem a proteção das disposições das Diretivas de Antidiscriminação e de Igualdade de Condições de Trabalho, com base na sua capacidade de acesso à nacionalidade/cidadania.

A outra cara da privação de direitos e quem revela a face da colonialidade do poder é o tratamento das migrações como tema de ordem pública e de segurança nacional (SEBASTIANI, 2015). Ou seja, o imigrante, principalmente aquele irregular, que está mais centralizado no lado de lá das linhas abissais, é tratado como bárbaro, incivilizado, e portanto a violência é justificada para destruir os “obstáculos da modernização” (DUSSEL, 2000, p. 29). Exemplo disso foi a denúncia feita pelo *The Guardian* sobre Melilla, uma das duas fronteiras terrestres da Europa com a África<sup>25</sup>:

Em 1999, com o aumento da resistência da UE às migrações, a cidade ergueu uma intimidante nova barreira - duas cercas paralelas de 4m de arame, cobertas de arame farpado e uma faixa de asfalto correndo no meio, patrulhada pela Guarda Civil Espanhola, tudo isso monitorado por 106 câmeras de vídeo, vigilância infravermelha, um cabo microfônico e helicópteros. Em Melilla, um homem que trabalhou na cerca me contou que chegava ao trabalho pela manhã para encontrar sua escada coberta de sangue, onde migrantes tinham tentado usá-la para escalar para a cidade e se tornaram vítimas do arame farpado. (THE GUARDIAN, 2010, *on-line*, tradução nossa)

Melilla, por exemplo, é um dos casos que envolvem a dimensão externa da política migratória da UE, por meio da atuação da FRONTEX (JO, 2004) e da cooperação bilateral com o Marrocos (COMISSÃO, 2011), restringindo as migrações irregulares e o tráfico de imigrantes por meio da parceria e com auxílio das tecnologias que são desenvolvidas para impedir e expulsar o indesejado imigrante do Sul Global. A mensagem é esta: "não tente vir

---

proteção internacional é tido na lei como um nacional de um país terceiro - e, sendo irregular, é tido da mesma forma;

<sup>25</sup> Como herança da colonização, a Espanha possui duas fronteiras terrestres com a África, ambas ilhadas por territórios marroquinos e voltadas para o Mar Mediterrâneo: Melilla e Celta.



aqui, fique pobre, e se você nos desafiar, vai ser machucado" (THE GUARDIAN, 2010, tradução nossa).

Enfim, a análise geral do emaranhado político-jurídico da UE permite visualizar como o imigrante é estigmatizado e hierarquizado e, sobretudo, pode-se entender a ambivalência do *status* de cidadania conforme cartografias confusas. Entretanto, a avaliação dessa estratificação está incompleta, uma vez que carece de um exame aprofundado da legislação em cada Estado-membro. Trata-se aqui apenas das hierarquias de direitos em âmbito supranacional, ou seja, somente daquilo que os EM confiaram, ou cederam em parcelas de soberania, às instituições supranacionais para lidar com as questões de cidadania comum, controle de fronteiras, livre mercado e migrações.

Ainda assim, mesmo esse pequeno recorte apresentado permite perceber a hierarquização étnico/racial do ser. O projeto de integração da União Europeia, por isso, não se mostra como a melhor solução para os problemas de integração do Estado Nacional europeu. Isso ocorre porque como Hansen (2009) argumentou, não há nada que garanta uma benevolência automática dos EMs, bem como dos agentes supranacionais - em especial quanto às migrações. Não há nada que garanta a desvinculação do imaginário de procedências e precedências comuns da identidade nacional, mantendo apenas o “patriotismo constitucional” (HABERMAS, 2002, p. 135), ainda mais quando os elementos com os quais se tenta construir a identidade comum mimetizam os contornos das identidades nacionais.

Independente em qual modelo, Nacional ou Supranacional, o problema das migrações demonstra que a colonialidade - do poder, do saber e do ser - permanece como lógica operante, mantendo e reiterando as relações do sistema-mundo moderno/colonial por meio do Direito da UE. Como afirmou Grosfoguel (2009, p. 402), “não se trata de negar a importância das intervenções políticas ao nível do Estado-nação”, e nesse caso ao nível supranacional. Mas, uma vez que o sistema colonial/moderno é uma sobreposição de diferentes hierarquias heterogêneas, esses campos *estatais* de atuação ignoram as ligações entre níveis locais e globais (abaixo e acima do Estado) e, portanto são um “espaço limitado para transformações políticas e sociais radicais” (GROSFOGUEL, 2009, p. 402).

Essas diferenças e hierarquias não podem ser superadas pelo mero exercício da supranacionalidade. A solução, por outro lado, está em reconceituar e superar a Modernidade eurocentrada e as faces da colonialidade, para promover, de fato, uma “transformação nas estruturas de poder globais” (GROSFOGUEL, 2009, p. 408). Para tal, a UE deveria acatar as propostas da “transmodernidade” (DUSSEL, 2000) e do “pensamento crítico de fronteira”

(MIGNOLO, 2000) - a inserção das epistemologias subalternas, outras formas de se pensar a Modernidade, sem contudo negar suas contribuições emancipatórias. É necessário inserir a visão do “lado de lá”, visibilizar seus saberes e aceitar outras concepções de emancipação que reconheçam de fato a alteridade e, desse modo, aceitem também humanidade do colonizado.

Assim, para superar a hierarquização do ser (racializado), a diferença que subalterniza não-europeus em favor dos europeus que são mimetizadas nas políticas migratórias e que contradizem o espírito da política de cidadania da UE, é necessário abrir o campo de visão para implementar uma nova racionalidade emancipatória. Para tal, “é essencial transformar os sistemas de dominação e de exploração da atual matriz de poder colonial do sistema-mundo patriarcal/capitalista/colonial/moderno” (GROSFOGUEL, 2009, p. 409).

### **Considerações finais**

Em um duplo movimento histórico, o europeu marginalizou culturas, histórias e corpos. Constituiu-se o Estado-Nação paralelo à colonização, que tratou de hierarquizar e dominar a partir da ideia de identidades racializadas. A raça, antes como uma categoria taxonômica da biologia, passou a ser instrumento de classificação social a nível global. Neste sistema-mundo colonial/moderno, diversas hierarquias se sobrepujaram de forma que fatores políticos, econômicos, culturais e sociais são relevantes para dar mais direitos a uns e negá-los a outros, estratificando a sociedade mundial por meio de *linhas abissais*. Essas linhas, por sua vez, avançam cada vez mais para dentro dos Estados-Nação, mesmo na Europa, e assim o que antes eram linhas materiais que dividiam o colonizador do colonizado tornam-se cada vez mais linhas subjetivas.

O ser migrante do Sul Global, nesse contexto, arrisca-se para cruzar a linha da fronteira europeia, regular ou irregularmente, com o intuito de se livrar das exclusões delimitadas por fronteiras geopolíticas. No entanto, o Estado-Nação europeu traça novas fronteiras materiais ou imaginárias, que mantém a pessoa migrante em uma constante suspeita de sua humanidade em virtude de sua etnia e/ou raça. O pecado original da migração somente tende a ser parcialmente tolerado na medida em que há sua integração (ou apropriação) na sociedade, que corresponde a uma assimilação aos valores da sociedade “de acolhida”. Por causa de sub-níveis de integração e diferentes *status* de cidadania/migração, é possível identificar na União Europeia uma classificação social, com europeus nacionais o topo da pirâmide e imigrantes irregulares em sua base.

A proposta de integração regional europeia, como uma alternativa às contradições do Estado-Nação europeu que se propõe a concretizar a paz fundada no respeito à diversidade e aos Direitos Humanos reproduz a colonialidade e as hierarquizações, na medida em que perpetuam os elementos de identificação e exclusão em suas políticas e normas.

Desse modo, as políticas culturais que evocam o patrimônio, a história e os valores comuns dos europeus e fomentam e forjam a existência de identidade comum colidem com as políticas migratórias. Estas políticas - de controle de fronteiras, refúgio, migrações econômicas, integração de migrantes, controle de migrantes irregulares e acordos com países terceiros - uma vez que cada vez mais supranacionalizadas, não convergem para concepções menos restritivas e que levam em conta o direito de migrar. A supranacionalização das políticas migratórias operacionalizou os controles e as violências.

Isso não ocorre somente por que o modelo supranacional, que pretendia transcender o Estado-Nação, reitera as simbologias deste último - como bandeira, hino, moeda, etc. Mas, por porque reforçam a colonialidade do poder, do saber e do ser.

Desse modo, este estudo além de atestar não-transcendência da identidade nacional, demonstrou que a sociedade europeia está estratificada por meio de uma hierarquia migratória que concede mais direitos a determinadas categorias de cidadãos classificados a partir reprodução da colonialidade em escala supranacional. Ou seja, diferentes níveis de direitos regulados em escala supranacionais estão ancorados na racionalidade racial moderna.

### **Referências bibliográficas**

ADONNINO, P. *A People's Europe: Reports from the Ad Hoc Committee*, Bulletin of the European Communities Supplement 7/85. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Community, 1985.

BORG, Stefan. Euro-crafting at border zones. In: \_\_\_\_\_. *European Integration and the Problem of the State*. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2015. pp. 117-137.

BRAGATO, Fernanda F. *Discursos desumanizantes e violação seletiva de Direitos Humanos sob a lógica da colonialidade*. *Quaestio Iuris*, v. 9, n. 4, p 1806-1823, 2016.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Decolonizar La Universidad: La hybris del punto cero y el diálogo de saberes. In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSGOUEL, R.. *El giro decolonial*. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007, p. 79-92.

COMISSÃO EUROPEIA (COMISSÃO). *Abordagem global para a migração e a mobilidade*. COM(2011) 743 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, novembro 2011.

\_\_\_\_\_. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 10 de Maio de 2007, sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado* (COM(2007) 242 final). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:l29019>>. Acessado em: Março 2017.

\_\_\_\_\_. *Europa sem fronteiras: O Espaço Schengen*. Brochura *on-line*. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen\\_brochure/schengen\\_brochure\\_dr3111126\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf)>. Acessado em: Maio 2017.

\_\_\_\_\_. *Rumo a uma abordagem integrada do património cultural europeu*. COM(2014) 477 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, julho de 2014.

\_\_\_\_\_. *Sistema Europeu Comum de Asilo*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (COMMISSION). *A people's europe*. COM (88) 331 final. Communication from the Commission to the European Parliament. Bruxelas, 7 de julho de 1988.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (CONSELHO). *Comunicação à imprensa*. 2618.<sup>a</sup> sessão do Conselho de Justiça e Assuntos Internos, Bruxelas, 19 de Novembro de 2004.

DAUVERGNE, Catherine. The close of the post-colonial. In: DAUVERGNE, Catherine. *The New Politics of Immigration and the End of Settler Societies*. New York: University of British Columbia, Cambridge University Press, 2016, p. 150-173.

DUSSEL, Enrique. Europa, Modernidad y eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 59-78.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Bahia: Editora Edufba, 2008

GROSGOUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, Boaventura S; MENESES, Maria P. *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina. 2009, p. 383-418.

HAAS, Ernst B. *International integration: the European and the universal process*. International organization, vol. 15, n.3, 1961, 366-392.

HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*. Estudos de Teoria Política. São Paulo: Loyola, 2002.

HAMPSHIRE, James. *European migration governance since the Lisbon treaty*: introduction to the special issue. Routledge: Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 42, n. 4, pp. 537-553, 2016.

HANSEN, Peo. *Post-national Europe - without cosmopolitan guarantees*. Race & Class, v. 50, n. 4, p 20-37, 2009.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA (JO). *DIRETIVA 2011/95/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO* de 13 de Dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação).

\_\_\_\_\_. *DIRETIVA 2000/43/CE DO CONSELHO* de 29 de Junho de 2000 que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica.

\_\_\_\_\_. *DIRETIVA 2000/78/CE DO CONSELHO* de 27 de Novembro de 2000 que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional.

\_\_\_\_\_. *DIRETIVA 2003/109/CE DO CONSELHO* de 25 de Novembro de 2003 relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

\_\_\_\_\_. *DIRETIVA 2003/86/CE DO CONSELHO* de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

\_\_\_\_\_. *DIRETIVA 2008/115/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO* de 16 de Dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

\_\_\_\_\_. *DIRETIVA 2009/50/CE DO CONSELHO* de 25 de Maio de 2009 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

\_\_\_\_\_. *DIRETIVA 2011/98/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO* de 13 de Dezembro de 2011 relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro.

\_\_\_\_\_. *DIRETIVA 2013/32/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO*, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação)

\_\_\_\_\_. *DIRECTIVA 2013/33/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO* de 26 de junho de 2013 que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação).

\_\_\_\_\_. *DIRECTIVA 2014/36/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO* de 26 de fevereiro de 2014 relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal.

\_\_\_\_\_. *ACORDO L 134/3*, de 7 de maio de 2014, entre a União Europeia e a República da Turquia sobre a readmissão de pessoas que residem sem autorização

\_\_\_\_\_. *DIRECTIVA 2016/801/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO* de 11 de maio de 2016 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair (reformulação).

\_\_\_\_\_. *DIRECTIVA 2016/399/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO* de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)

\_\_\_\_\_. *RECOMENDAÇÃO (UE) 2015/914 DA COMISSÃO* de 8 de junho de 2015 relativa a um regime de reinstalação europeu.

\_\_\_\_\_. *REGULAMENTO (CE) n.º 2725/2000 do Conselho*, de 11 de dezembro de 2000, relativa à criação do Sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação da Convenção de Dublin.

\_\_\_\_\_. *REGULAMENTO (CE) N.º 2007/2004 DO CONSELHO* de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX).

\_\_\_\_\_. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia* (Versão consolidada). (2012/C 326/49).

\_\_\_\_\_. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. (2000/C 364/01).

\_\_\_\_\_. *CONVENÇÃO sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias*. (1997/C 254/01).

LANDER, Edgardo. Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico. In: \_\_\_\_\_. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 4-23.

LISBOA, Armando de Melo. *De América a Abya Yala - semiótica da descolonização*. Revista Educação Pública, Cuiabá, v. 23, n. 53/2, p. 501-531, maio/ago. 2014.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFUGUEL, R. *El giro decolonial*. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del

Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007, p. 127-167.

MARTINIELLO, Marco. The new migratory Europe: Towards a proactive immigration policy? In: PARSONS, A. Craig; SMEEDING, Timothy M. *Immigration and the transformation of Europe*. Cambridge: Cambridge Press, 2009. p. 419-441.

Organização das Nações Unidas (ONU). Assembléia Geral. *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. 1948.

PERSAUD, Randolph. Situating Race in International Relations. In: Chowdry, G. and Nair, S. eds. *Power, Postcolonialism and International Relations*. Londres: Routledge, 2002, p. 56-81.

POLAT, Necati. *European integration as colonial discourse*. Review of International Studies, v. 37, n. 3, p. 1255–1272, 01 jul. 2011.

POLITICO. *Hungary hardens immigration line: Prime Minister Orbán's government expects protests from Brussels but has vowed to press ahead*. Fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.politico.eu/article/hungarys-new-hardline-immigration-scheme-viktor-orban-refugees-migration-crisis-europe/>>. Acessado em: Maio 2017.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos aires: Colección Sur Sur, CLACSO, set. 2005, p 107-130

\_\_\_\_\_. Colonialidad del poder e clasificación social. *El giro decolonial*. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007, p. 93-126.

SANTOS, Boaventura S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura S; MENESES, Maria P. *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina. 2009, p. 23-72.

SAYAD, Abdelmalek. Immigration and 'state thought'. In: MARTINIELLO, Marco; RATH, Jan. *Selected studies in International Migration and Immigrant incorporation*. Admesterdão: IMISCOE, 2004, p. 165-179.

SEBASTIANI, De Luca. *La colonialidad del poder y del saber en las políticas públicas de la Unión Europea: Reflexiones a partir de una investigación sobre “inmigración” e “integración”*. Revista de Antropología Experimental, n. 15, 2015, p. 535-522.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. *Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, MERCOSUL e UNASUL*.

Florianópolis: Ed. UFSC/Funjab, 2013.

SHORE, Chris. Transcending the Nation-State?: the European Commission and the (re)-discovery of Europe. *Journal Of Historical Sociology*, v. 9, n. 4, p. 473-496, dec. 1996.

THE GUARDIAN. *Melilla: Europe's dirty secret*. 17 abril 2010. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2010/apr/17/melilla-migrants-eu-spain-morocco>>. Acessado em: Junho 2017.

TINDEMANS, Leo. (1976) *European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76. Disponível em: < [http://aei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf)>. Acessado em: Ago. 2018

WALLERSTEIN, Immanuel. Historical origins of world-system analysis. In: \_\_\_\_\_. *World-system analysis. An introduction*. Durham e Londres: Duke University press, 2006, p.1-22.

## **Dois Pesos e Duas Medidas: a projeção da colonialidade nas políticas de migração e de cidadania da União Europeia**

### **Resumo**

O presente artigo objetiva evidenciar que as políticas de migrações e de cidadania da União Europeia reproduzem a colonialidade em escala supranacional porque perpetuam as hierarquizações coloniais entre europeus e não-europeus fundadas na ideia de raça. Levanta-se a hipótese segundo a qual o processo de supranacionalização das migrações e da identidade comum na UE reitera os elementos da colonialidade devido à concepção fortemente racial que contemplam, que separa os ex-colonizadores dos ex-colonizados por meio de linhas abissais. Desconstrói-se a tese de que a integração regional europeia supera os elementos de classificação social presentes no Estado nacional europeu, em especial quanto às migrações não-europeias. Assim, a primeira parte do presente trabalho confronta, a partir da literatura, a proposta de integração da União Europeia com as estruturas coloniais de poder, de saber e do ser quanto à raça e etnia. Em seguida, a segunda seção apresenta as políticas de migrações e de cidadania da União Europeia. Por fim, a última parte demonstra, a partir do resumo dos direitos e das restrições expostas, como a colonialidade do ser é reproduzida em escala supranacional, a partir da análise de cada classificação social entre europeus e não-europeus.

**Palavras-chave:** migrações; cidadania; colonialidade; União Europeia

## **Two Weights and Two Measures: the projection of coloniality in migration and citizenship Policies of the European Union**

### **Abstract**

The present article aims to show that the European Union's migration and citizenship policies reproduce coloniality on a supranational scale because they perpetuate the colonial hierarchies between Europeans and non-Europeans based on the idea of race. The hypothesis arises that the process of supranationalisation of migration and of common identity in the EU reiterates the elements of coloniality due to the strongly racial conception they contemplate, separating the ex-colonizers from the ex-colonized by abyssal lines. The argument that European regional integration exceeds the elements of social classification present in the European national state, especially with regard to non-European migrations, is deconstructed. Thus, the first part of the present paper confronts, from the literature, the proposal of integration of the European Union with the colonial structures of power, of knowledge and of being about race and ethnicity. Next, the second section presents the migration and citizenship policies of the European Union. Finally, the last part demonstrates, from the summary of rights and restrictions exposed, how the coloniality of being is reproduced on a supranational scale, from the analysis of each social classification between Europeans and non-Europeans.

**Keywords:** migration; citizenship; coloniality; European Union



## **Dos Pesos y Dos Medidas: la proyección de la colonialidad en las políticas de migración y de ciudadanía de la Unión Europea**

### **Resumen**

El presente artículo tiene por objeto evidenciar que las políticas de migración y de ciudadanía de la Unión Europea reproducen la colonialidad a escala supranacional porque perpetúan las jerarquías coloniales entre europeos y no europeos fundadas en la idea de raza. Se levanta la hipótesis según la cual el proceso de supranacionalización de las migraciones y de la identidad común en la UE reitera los elementos de la colonialidad debido a la concepción fuertemente racial que contemplan, que separa a los ex colonizadores de los ex colonizados por medio de líneas abisales. Se deconstruye la tesis de que la integración regional europea supera los elementos de clasificación social presentes en el Estado nacional europeo, en particular en lo que se refiere a las migraciones no europeas. Así, la primera parte del presente trabajo confronta, a partir de la literatura, la propuesta de integración de la Unión Europea con las estructuras coloniales de poder, de saber y del ser en cuanto a raza y etnia. A continuación, la segunda sección presenta las políticas de migración y de ciudadanía de la Unión Europea. La parte final demuestra, a partir del resumen de los derechos y de las restricciones expuestas, como la colonialidad del ser se reproduce a escala supranacional, a partir del análisis de cada clasificación social entre europeos y no europeos.

**Palabras clave:** migraciones; ciudadanía; colonialidad; Unión Europea

# How to Manage Migrations in Latin America? The Spanish Case as a Model to Follow<sup>1</sup>

Recebido: 11-12-2018  
Aprovado: 19-03-2019

Laura García-Juan<sup>2</sup>  
Berta Güell<sup>3</sup>

## Introduction

Migratory flows have developed in parallel with the evolution of societies throughout history, shaping an increasingly dynamic and multifaceted reality where diversity is at the core. Various reasons motivate the mobility of population, but today labour needs stand out as one of the most important ones. The initial neoclassical theories of migration studies from the early twentieth century conceptualised “economic migrants” as the positive outcome of the rational calculation of the cost-benefit of moving to another place, most often from those countries with an abundant workforce and low wages to those countries with scarce labour and higher wages. Such theories have been revised in the light of contemporary changes of the last decades, which do not frame anymore the act of migrating as a result of an individual and deliberate election, but rather as the result of global processes in an increasing interdependent world. Such changes include the growing political and legal restrictions to the mobility of people, the greater heterogeneous composition of migratory flows and the rising transnational character of spaces and communities, to name just a few (Arango, 2003).

---

<sup>1</sup> This article is the result of the Research Project "Exploring new paths in comparative migratory law that promote citizen coexistence and democratic values (Phase I)" (Ref. 069C-04 / 18-37), financed by the Universidad Pontificia Bolivariana and led by the Law Research Group (COL0008924). We appreciate all the support provided by the Integrated Centre for the Development of Research of the UPB (CIDI). A previous version of the text has been published in Colombia, *Revista de Derecho*, 51 (January/June 2019).

<sup>2</sup> PhD in Human Rights, Democracy and International Justice from the Human Rights Institute of the University of Valencia (Spain). Associate Professor and Head of Research of the Faculty of Law and Political Sciences of the Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Colombia. Email: [laura.garciaj@upb.edu.co](mailto:laura.garciaj@upb.edu.co)

<sup>3</sup> PhD in Sociology and postdoctoral researcher at the Autonomous University of Barcelona, Barcelona, Spain. Espanha. Email: [berta.guell@uab.cat](mailto:berta.guell@uab.cat)

The International Organization for Migration (IOM) currently defines migration as “[the] movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State [...] encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes”. This definition comprises a wide variety of groups, including refugees, displaced persons, uprooted people, asylum seekers and economic migrants that move for different reasons (e.g. economic, political, social, environmental).<sup>4</sup> Yet, according to the same organisation, labour migration has a restricted definition bound to the movement of people from one country of origin to another with the exclusive aim of improving their working conditions and benefits (IOM, 2006). “Labour migration is addressed by most States in their migration laws. In addition, some States take an active role in regulating outward labour migration and seeking opportunities for their nationals abroad.”

Transnational flows of labour migration and the actual policies to manage them closely relate to the social, economic and political changes constantly taking place across countries and continents. Global competition for qualified human resources, as well as the need for low-skilled workers, has become one of the most notable triggers of international migration. People move from one country to another with the aim of working on a more or less temporary basis, joining a labour market that is different to that in their country of origin. This type of movement is motivated most commonly by differences in wages, unemployment rates, the needs of hiring organizations, violent conflicts, vulnerability in their country of origin, etc. (ILO, 2014). In this paper, we focus on the migration linked to labour purposes from one country to another, adopting a transnational perspective. We start with a brief note on current global migration trends; we continue with the analysis of the migration phenomenon in Spain (1998-2008), contextualised in the framework of European integration policies, and we finish by drawing key lessons for Latin America inspired by the Spanish experience.

The main argument of this paper is twofold. On the one hand, we identify and analyse the key successful factors of the immigrants’ reception policies adopted in Spain during the economic boom towards the accommodation of newcomers and the prevention of discrimination in a rather hostile European context in matters of immigration. On the other hand, we argue how certain Latin American countries that are experimenting similar

---

<sup>4</sup> It is important to differentiate between international migrants and internal migrants, as well as between displaced people, refugees and asylum seekers. The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has recently called attention to the pressing need for the media to make this distinction in its messages, since it is of the utmost importance both to the populations affected and the governments of the countries these populations move through.

challenges can use such policies as an inspiration to promote the integration of newcomers in the face of rising incomes of population flows.

This investigation lays on a deductive-analytical and critical-evaluative methodology with an analysis of constitutional, primary and secondary law sources, at the international, EU and Spanish national level. We consulted official statistical sources and other instruments and reports from regional and local levels. Moreover, we examined doctrinal positions regarding the analysis of the evolution of political discourse in Spain on migration policies between 1998 and 2008. Finally, we reviewed further equally valuable documents, such as non-binding legal acts and other documents from European, national and regional institutions, such as strategic plans and programs, studies, reports, newsletters, web pages and other publications.

### **Brief Note on Current Global Migration Trends**

The process of economic convergence between developing and advanced economies underwent a strong surge between 1980 and 2011. Over the last three decades, the per capita income of developing countries increased by an average of 3.3 per cent annually, a rate much higher than the average growth recorded in developed countries, which was of 1.8 per cent. This accelerating convergence became increasingly obvious with the arrival of the global crisis between 2007 and 2008, while there were still significant differences between countries. However, it is undeniably true that in recent times there has been an unprecedented economic growth in the majority of lower-middle-income countries. The same happens in many of the less advanced nations, with those that invest in quality employment having made the biggest progress (OEA-SICREMI, 2011).

The huge efforts made by governments and their respective societies to improve the quality of employment can be explained to a large extent by the different current models of growth. In those places with a higher investment in quality jobs since the beginning of the twenty-first century, the growth in annual average per capita income or living standards has increased more quickly. Equally, the countries that managed to reduce the effects of temporary, precarious and vulnerable employment at the start of the decade registered noticeable economic growth after 2007 (ECLAC, 2008). In these states – the majority of which are in the region of Latin America – annual per capita growth reached almost 3 per cent

between 2007 and 2012, almost a whole percentage point higher than in countries that were less successful in mitigating the effects mentioned above.

Nevertheless, despite these positive figures we should not lose sight of the still substantial disparity between quality jobs. Although these trends have been almost universally upwards, there are still serious social and employment problems in the majority of emerging and developing countries. More than 50 per cent of workers in developing economies (approximately 1.5 billion people) are still in a vulnerable labour situation, which means that they have less opportunities than wage workers of accessing formal contracts, social protection systems (pensions and healthcare) or a regular income. These workers tend to find themselves trapped in a vicious circle of jobs characterized by poor productivity, low wages and, in turn, a limited capacity for investing in their families' health and education. This hinders their general progress and perspectives for growth – and not just their own, but that of future generations. For example, in South Asia and Sub-Saharan Africa, three out of four workers find themselves in vulnerable jobs, while women are especially hard hit by this situation in comparison to men (ILO, 2017).

All of the above has reversed the direction of migratory flows in almost all countries where working conditions and wages have improved substantially, leading to a new, paradoxical situation in which there are far more foreign people coming to these countries' borders than native workers leaving in search of better living conditions. This phenomenon has emerged in many Latin American countries although it has not become visible or received the necessary media coverage to turn the issue of immigration into a priority on the political and economic agendas.

### **The Migration Phenomenon in Spain From 1998 to 2008**

Notwithstanding the different scenarios, idiosyncrasies and developments between Spain and Latin America, it is appropriate to examine the evolution of the Spanish society from the end of the 1990s to approximately 2010 to understand current processes undergoing in Latin America. At that time, Spain became one of the world's countries experiencing the most rapid and profound social changes in the shortest space of time, thanks to the unexpected mass influx of transnational labour migration.

This process can serve as an example and shed light on some of the situations arising in places like Colombia, Chile, Ecuador and Argentina, albeit on a lesser scale. It is necessary

to foreground the events to come (i.e. international migration flows) with national experiences which, although they took place on the other side of the Atlantic, generally gave rise to satisfactory approaches and results. These allowed for a peaceful integration of a large number of newcomers within a pretty homogeneous society that had previously witnessed only an insignificant presence of foreigners<sup>5</sup>. Nonetheless, the parallelism between the Spanish and Latin American cases (at least in the aforementioned countries) has received little attention in empirical studies or theoretical reflections (Stefoni, 2013, p.172).

### *Some significant contextual data*

In 1998, the number of foreign nationals registered in Spain amounted to 1.6 per cent of the total population, with 637,085 people. Large-scale immigration from abroad had begun at the start of the 1990s, but five years later Spain was receiving the second highest number of immigrants worldwide in absolute terms, surpassed only by the United States. According to the census carried out by the Spanish National Institute of Statistics (Instituto Nacional de Estadística, INE), in 2008, 11.3 per cent of the total population were foreign nationals (INE, 2008).

We can see that in a single decade from 1998 to 2008 this figure had soared by almost ten percentage points, with some 5,220,600 people of non-Spanish nationality residing in the country.<sup>6</sup> The presence of 5.2 million foreign nationals in a country of 46 million inhabitants positioned Spain as tenth in the world as regards the numbers of non-nationals living within its borders (as a proportion of the country's total population). During the early years of the twenty-first century, Spain became one of the countries with the highest immigration rates in the world.

The figures show that Spain is the second country in the European Union in numbers of residents with a nationality different to that of the country they are living in. The first country on the list is Germany. In light of these figures, the terms usually employed to describe the initial development of the migratory phenomenon in Spain are *crecimiento*

---

<sup>5</sup> Whilst we acknowledge the internal cultural diversity within Spain, for the purposes of this article, where the analysis takes place at a macro level, our focus is on the changes posed by the arrival of foreigners in the whole country, without deepening in the regional differences.

<sup>6</sup> This data can be considered precise thanks to the mechanism known as the *padrón municipal* or municipal register of inhabitants which provides a completely up-to-date record of local populations through the records of the residents of each municipality. Its creation, maintenance, revision and custody falls to the corresponding local council, while it is updated yearly in January. The INE coordinates the municipal registers of the 8,211 municipalities in Spain.

*exponencial* (“exponential growth”) and *brevedad temporal* (“short space of time”) (Zapata-Barrero, 2009). The following table shows this phenomenon.

Table 1: Evolution of the population of foreign nationals in Spain

Year	Foreign nationals registered	Percentage of the total population
1991	360.655	0.91%
1996	542.314	1.37%
1998	637.085	1.60%
2000	923.879	2.28%
2001	1 370 657	3.33%
2002	1 977 946	4.73%
2003	2.664.168	6.24%
2004	3.034.326	7.02%
2005	3.730.610	8.46%
2006	4.144.166	9.27%
2007	4.449.434	10.0%
2008	5.086.295	11.3%
2009	5.386.659	12.0%
2010	5.402.579	12.2%
2011	5.312.441	12.2%
2012	5.236.030	12.1%
2013	5.072.680	11.7%
2014	4.677.059	10.7%
2015	4.417.517	9.5%
2016	4.419.621	9.4%

Source: INE, 1991–2016

However, the effects of the economic crisis on Spain in 2008 turned this strong demographic growth – the result of immigration and births among foreign population – into an emigration movement that is still ongoing. Spain has shifted from second to ninth place on the ranking of Member States of the European Union (EU) with the greatest percentage of immigrants, falling behind countries such as Luxembourg, Ireland, Austria and Germany. Meanwhile, an equally important figure shows that the majority of immigrants that arrived in Spain during those years came from Latin America (36.21 per cent), followed by Western Europe (21.06 per cent), Eastern Europe (17.75 per cent) and Maghreb (14.76 per cent) (Acosta & Geddes, 2013, p. 184). It is worth reminding that these figures refer solely to

labour or economic migrants, as mentioned at the start of the article, and do not include data on other types of transnational movements of people.<sup>7</sup>

The figures dating from 1 January 2015, indicate that the population resident in Spain shrank by 72,335 people over the course of 2014 to 46,439,864 inhabitants. The number of Spaniards increased by 156,872 while the population of foreign nationals decreased by 229,207. The fact that some people went through the process of acquiring Spanish nationality (205,870 residents) influences these results. During 2014, Spain registered a negative migration balance of 102,309 Spaniards and foreign nationals, which went down to 59.3 per cent on 2013. Immigration increased by 9.4 per cent, while emigration fell by 23.1 per cent as compared with the previous year. The migratory balance among Spaniards stood at -37,507, 8.3 per cent lower than in 2013. In 2014, 78,785 Spaniards emigrated, of which 50,249 were born in Spain. Immigration among Spaniards was of 41,278, of which 19,638 were born in Spain. The migration balance among foreign nationals stood at -64,802 people in 2014, 69.2 per cent lower than the previous year. A total of 330,559 people emigrated to and 265,757 people immigrated from Spain (INE, 2015).

An interesting figure worth mentioning is that foreigners occupied approximately half of the new jobs created between 1995 and 2005, who went from representing 4 per cent of employees registered in the social security system in 2001 to more than 10.5 per cent in 2010. Immigration thus played a fundamental role in the significant economic growth experienced in Spain between the mid-1990s and the end of 2008 (Alba *et al*, 2013, p. 22).

### ***A paradigmatic shift***

According to the data mentioned above, in the space of just ten years Spain changed from a culturally quite homogeneous society to a country in which multiculturalism was part of its social structure. The need to reflect on this fact became patently clear in the academia, centres of political decision-making and the media. This was compounded by the impact of the changing role assumed by Spain in the world migration system based on its own production system, and in particular, on its labour market, which underwent a huge transformation.

---

<sup>7</sup> It is necessary to clarify that the figure on immigrants arriving from Western Europe (21.06 per cent) refers to foreigners from EU Member States, mainly from the United Kingdom, France and Germany. These are so-called EU citizens, who have a defined legal status within the borders of the EU. EU citizens residing in Spain are mainly retired people or pensioners attracted by the country's climate and low prices in comparison with their countries of origin.



In contrast with Spain, in the majority of EU countries with a more longstanding tradition of migratory movements, it was evident that the impact of immigration on the labour market had not been as positive as desired (Pich, 2007). Furthermore, the effects of immigration on the labour market had not fully met the real needs of countries due to a lack of an explicit policy on labour immigration tailored to the needs of the market at the EU level. While Southern Europe attracted an intense flow of immigrants that made it possible to maintain and even expand the informal economy, the northern European countries suffered a migratory flow of asylum seekers and family reunifications that did not easily incorporate as workers. As a result of this dual process, the integration in the labour market of foreign nationals was notably more straightforward in the south (Jubany & Güell, 2011, p. 12).

In Spain, three factors were key to ensure that the arrival of immigrants had positive effects on the growth of the economy. The first one was the age of the incoming population (with a lower average age than the Spanish population). The second was the above-average activity rate; and the other was the high level of occupation, which translated into a growing employment rate and registration with the social security system (García-Juan, 2016). These intense migratory flows led to a social and demographic transformation of such magnitude that engendered new social needs deriving not only from the increase in demand but also from its diversification, which had important implications for the Spanish public policies. The situation overwhelmed the actions undertaken by public authorities on a daily basis, actions initially characterized by insufficient provisions and then by the implementation of reactive, improvised solutions oriented mainly at responding to the most evident and urgent needs (Arango, 2004, p. 32).

Migration became one of the issues attracting closest attention in public opinion. While up to the year 2000 the subject did not even feature in surveys on public perceptions of the country's main problems, by 2006 it had become the primary cause of concern among Spaniards, followed by unemployment and housing, issues that had occupied the top spots on that list for many years. This also eventually coincided with a crisis that entirely reshaped the landscape of the Spanish labour market. Concerns on the effects of a difficult economic situation brought about negative perceptions of immigration, in particular among the most vulnerable sectors of the native population. In 2007, that population – and, in particular, young people – regarded immigration to be one of the causes of increased unemployment and shrinking wages, based on the belief that immigrants worked for lower pay. But according to surveys produced by the state-run research institute Centro de Investigaciones Sociológicas

(CIS), the majority of Spaniards only saw immigration as a general problem in society as a whole, never as a persistent problem or a personal issue.

As of 2011, in a process inversely proportional to the escalating economic crisis, and against almost all forecasts, the perception of immigration as a problem gradually subsided, becoming one of the issues of least concern to the Spanish society in 2013. Instead, other problems such as corruption and fraud replaced immigration, as well as issues related to the economy, politics and the health service. In general, Spanish public opinion demonstrated a striking degree of maturity, as it continues to do today. Few societies can boast about absorbing, almost without conflict, such a substantial contingent of foreigners as that received by Spain in such a short space of time (Cebolla & Pinyol, 2014, p. 3).

### ***Changes in the law***

From the first Spanish Law on foreign nationals (1985) to the main modifications that came into force in 2009, we can distinguish three key stages in the development of Spanish law in this area. The first phase runs from mid-1985 to December 1999, and is characterized by the survival – unmodified – of a single Organic Law on Foreign Nationals that remained in force until January 2000. The second phase begins with the annulment of that Law and the approval of a subsequent law (still in force today) up until the reform of the latter in the year 2009. This has set the start of a third phase, in which Spain finds itself still today.

The Organic Law on the rights and freedoms of foreigners in Spain of 1985 marked the beginning of the first phase (Spanish Government, 1985). Previous to this law, case law had managed to buffer the effects of the pre-constitutional regulations through the application of principles of legality and *actus reus*, as well as protection against arbitrariness. The standard unified the multiple and fragmentary existing regulations in a single text, with a view to instilling a sense of security in other Member States. That was before the imminent entry of Spain into the European Economic Community, reassuring them that Spain was not going to constitute an open door to immigration, taking into account that Germany and France had closed off this possibility following the oil crisis at the start of the 1960s (Aparicio, 2004, p. 32).

In this European context, such Law focused on issues such as the entry, expulsion and return of foreign nationals, establishing a scheme of sanctions with no scale and huge administrative discretion in dealing with immigrants in an irregular situation. Another feature of this Law was that it established a basic model that closely linked immigration with the

needs of the labour market. The regulations enacting this legal standard were designed to further reinforce, if that was possible, this scenario of arbitrariness, resulting in an excessively rigid system in which the policy of sanctions generally led to expulsion from the country. The possibility of family reunification was not even considered in the regulations because it was understood that immigration had an entirely transitory nature (Spanish Government, 1986).

In the early 1990s, the economic situation in Spain improved substantially. This, along with a reinforced political stability in the need to converge with Europe, directly influenced the demand of low-skilled labour in sectors associated with immigration. During this phase, three extraordinary regularization processes took place (in 1986, 1991 and 1996), legalizing the situation of foreign nationals, and an annual call for a contingent or entry pass for workers was initiated. Nevertheless, the migratory situation towards the mid-1990s exceeded the provisions of the law on a daily basis. In February 1996, this led to the abolition of the previous regulation from 1986, with a unification of the provisions established in recent years and specifying the rights of foreign nationals and some other issues related to the integration of non-nationals (Spanish Government, 1996).

In 1996, immigration was already a structural feature of the country. The Law of 1985 proved to be entirely unable to respond to the progressive increase in migratory flows, to the then-incipient organised trafficking of people or the mechanisms of border surveillance as a consequence of Spain's entry into the Schengen Area in 1991. The constant rise of foreign nationals in an irregular situation, arising mainly from a vast informal economy in a context of strong demand for labour, joined with a restrictive law to improve the legal situation of foreign nationals. This appears to be a key characteristic of the Spanish model and its future development at the legal and regulatory level (Solanes, 2010, p. 81).

The second stage of the process began with the Organic Law No. 4/2000 on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain and their social integration. This included in its preamble a direct reference to the social integration of foreign nationals in Spain (Spanish Government, 2000). However, it was not until the reform of 2009 – the point where the third phase begins – that the Law incorporated the precept specifically regulating this issue. The Law made progress along the lines set out in the European Tampere Programme of 1999, which supported an integration policy aimed at providing legal foreign residents with rights and obligations that were comparable to those offered to the EU citizens. Moreover, it encouraged non-discrimination in economic, social and cultural life and the development of measures to combat racism and xenophobia.

This standard represented a significant advance over the previous regulation in terms of rights of foreigners. It also took into consideration foreigners in an irregular situation, granting them rights such as education or healthcare, moving away from the vision of foreign nationals merely as people to potentially expel from the country.

The Law of 2000 was amended on three occasions prior to the important reform of 2009, always under a parliament in which the People's Party (Partido Popular, PP) had an absolute majority. This provides an idea not only of the speed with which the migration situation changed in Spain, but also of the incapacity of the government to anticipate these changes and legislate with a more long-term vision. During that time, another three regularization processes took place, coinciding with the legal or regulatory reforms of the years 2000, 2001 and 2005 (Kostova, 2006, p. 11).

The great qualitative step in this second phase came with the change of government following the general elections of 14 March 2004. One of the first issues dealt with by the new, socialist government was the approval of a new Regulation on foreign nationals in Spain which abolished the previous law of 2001, a task achieved only with great difficulty due to the limitations of the narrow framework afforded by the Organic Law in force. We must not lose sight of the fact that this implementing regulation was approved with a high level of consensus among the range of political forces, social agents and non-governmental organizations (Spanish Government, 2004).

The third of these phases began with the reform of Organic Law No. 4/2000 on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain and their social integration implemented by Organic Law No. 2/2009 (Spanish Government, 2009). The lack of a transposition to Spanish regulations of some European directives, as well as the urgent need to adapt the law to the new migratory situation determined the need for this reform. Moreover, it was necessary to incorporate the latest rulings of the Constitutional Court into the law. In its preamble, this Law expressly stated that the objectives of the Law were to regulate labour migration flows, reinforcing the links between the capacity to take in more workers and the needs of the market. The preamble also highlights the need to increase the efficiency of the fight against illegal immigration; to adapt the regulations to the competitive context by introducing new statutes of the autonomous regions; and to strengthen immigrant integration policies (Aguelo & Chueca, 2009, p. 112).

The latest reform regulating foreign nationals established by the socialist government in 2011 is the law currently in force. It has barely undergone any amendments to date. This

shows to some extent the broad consensus achieved in the drafting of this law, and its flexible nature, which has allowed its adaptation to current times and cycles of labour migration (Spanish Government, 2011).

### ***The unification of the political discourse***

In the Spanish case, the regulatory framework was built on consensus and was coherent, effective and sufficiently flexible on the issues of immigration and foreign nationals. Even so, another key factor to ensure the maintenance of social peace in the face of the massive influx of migrants was the unification of political discourse (Rinken *et al*, 2016).

Three general elections took place during the decade from 1998 to 2008 (in 2000, 2004 and 2008), as well as 15 regional and three local elections. Despite the alternating cabinets and frequent changes in political ideologies brought about by the multilevel governance structure of the country, it is worth highlighting that the differences between political parties never brought about irreconcilable differences on the public management of immigration (Cebolla & Pinyol, 2014, p. 6).

The most unequivocal proof of this came during the period 2004 to 2011. With a socialist government at the national level and governments of all ideologies at the regional level, it still became clear that there was a wide margin for consensus. With the exception of the logical differences between strategies and discourses that were more or less opposing on almost all matters, in the handling of the phenomenon of immigration, priority was given to creating a space for political and social agreement (Moya, 2008). This was on how to develop a public migration policy in accordance with the volume of foreign nationals living in Spain. Most significantly, there was a very strong consensus between the various actors participating in the construction of migration policy, which resulted in an eminently proactive discussion on the matter.

Whilst the political discourse could have evolved in a different way considering the historic process of change that immigration brought about in Spain, the parties opted from the very beginning for a discourse that focused on the idea of a multicultural future, regardless of the governing political force or government level. This implied taking on board the irreversible nature of the process and shaping it within a framework that would be capable of steering these changes in society (Koopman, 2010, p. 13).

Faced with the socially constructed concept of immigration as a ‘source of conflict’ and concerned with the difficulties that might result from the arrival of immigrants in all

spheres of life, the political will was to provide people with the resources and instruments to manage their needs. Despite the possibility of interpreting these events as negative, or as a potential threat to the interests of native people, it was taken as a historical opportunity and a challenge in the process of socialization of the Spanish society (Zapata-Barrero, 2008, p. 122).

The convergence of the discourse could not only be appreciated among the various political parties represented in parliament, but also among the other actors involved in the creation of migration policy and the building of social cohesion. These actors include public authorities, social agents, institutions and associations in the private sector, and organisations of the civil society. Among the key points of agreement, we highlight the following:

1) The phenomenon of immigration framed as part of a wider process of globalization, which is overwhelming, structural and impossible to prevent. This consolidated Spain as a hosting country of immigrants.

2) A tacit agreement on being a matter of state policy, entailing a shared will to prevent immigration from becoming the object of controversy between political parties. Similarly, there was a consensus on framing it as a multi-level policy, requiring comprehensive actions in all sectors (housing, health, education, social services, etc.).

3) A common view to avoid the use of immigration as a scapegoat in political elections and discourses in order to prevent the creation of a 'social alarm' and a rupture between the parties on such a sensitive matter.

4) A shared concern on closing the gap between the regulations and policies (in terms of scope, design and implementation) and the reality on the ground, as well as on seeking long-term measures instead of short-sighted ones.

5) A mutual will to understand the framework set out by the EU as a context that legitimized the proposed policy innovations, on the basis that everything emanating from the EU was positive to the management of the process.

Of course, within this panorama there were voices that criticized the utilitarian dimension of Spanish immigration policy for tackling the issue too often in an improvised and peremptory way. Although quite isolated and often linked to extreme right political stances, some expressed their discontent with the nature of the immigration policies and laws of that moment. Small divergences between the executive and legislative powers, as well as with the private local, regional and national sector, were also noticed in some respects such as in the inclusion of undocumented migrants in the Real Decreto 3/2006 or in the integration strategies of the regional governments. Nonetheless, it is also certain that when it came to the

general lines of the discourse, its roots and elemental concepts, everyone worked to forge an implicit agreement (Rinken, 2015).

### **Spain Within the European Policy on Immigrants' Integration**

Immigration policies do not reach a significant position both on the Spanish and European agendas until the mid-1990s – and specifically with the elaboration of a common European immigration and asylum policy based on the Tampere Programme of 1999. Since then, the EU political discourse regarding the cultural dimension of integration (civic integration) has introduced a legitimate and crucial debate from various perspectives, especially during the period from 1998 to 2008. This does not only involve the political discourse but also the stances of public and private institutions and bodies, as well as of social movements (Carrera & Atger, 2011, p. 4).

As we have seen, the various regulatory reforms implemented during the period 1996–2006 in Spain facilitated the creation of a differentiated political discourse between the parties represented in parliament, with a significant change around 2000 in the context of accelerated demographic, economic and institutional transformations. Yet in both of these processes – European and Spanish – the essential point is that immigration acquired an unprecedented importance, and was perceived to be a priority on the political agenda of institutions (Tur, 2009).

From 2004 to 2011, Spain was one of the main countries to promote the development and success of the European Commission's instruments for integration. The Spanish approach focused on positioning the integration of immigration among the priorities on the EU's political agenda, and it was not considered necessary to intervene with a new regulatory framework (García-Juan, 2015). Efforts were concentrated on promoting the existing instruments – that had already been designed but needed implementation – before European institutions. These instruments, provided by the European Commission itself, allowed for advances in the creation of a civic and integrating citizenship that welcomed immigrants to live in Spain, whether short- or long-term. Moreover, the development and implementation of such measures have become extremely urgent to fully incorporate these citizens into the EU, in terms of equal rights between natives and non-EU nationals, and the promotion of a sense of belonging among non-nationals (Hernández & Lebret, 2012, p. 84).

The Spanish presidency of the Council of the European Union between January and July 2010 happened at a crucial time in the EU's life. This was a time where a new treaty charted the route to strengthen Europe in the world. Where the economic and climatological crises forced to rethink the model of growth and creation of quality employment, and where the new institutions faced the challenge of connecting with European citizens, expanding their rights. Among the priorities on the programme of the Spanish presidency, there was the statute for European citizens in the twenty-first century, and in the chapter on public immigration policy there was a section expressly dedicated to the integration of immigrants into European societies (Wallace, 2010, p. 760).

In this context, a political proposal was legitimized by seeking coordination and convergence with the logic of other Member States' principles along Western, democratic and liberal values. The irruption of other cultures or religions in European societies should not endanger the preservation of equality and freedom as basic principles embedded in the European notion of citizenship (Urteaga, 2010, p. 19).

### **Proposals Based on the Success of the Spanish Experience**

Taking into consideration the previous analysis, this section presents public policy proposals based on the experiences and actions implemented in Spain. In order to deal with the challenges posed by population models affected by soaring numbers of immigrants, it is indispensable to have a progressive adaptation of the regulations on foreign nationals in line with the demographic changes and needs of the labour market. This proposal must necessarily be accompanied by an unanimous political discourse focused on the guarantee of integration and equal rights between natives' and foreigners' rights, regardless of the legal status of immigrants. The essential interests of state or the governments in power cannot undermine humanitarian arguments or principles. Basic rights cannot depend on an administrative situation; rather, it must be recognised that such rights are inherent to all human beings (Stefoni, 2012, p. 14).

Regulations should be framed to offer guarantees and administrative solutions, moving away from restrictive and policing measures. A legal framework with these characteristics inevitably derives in reasons of state and criteria for the design of policies that can contribute to configuring a shared political discourse that institutions assume and that resonates with society and mass media.



It is necessary to promote mass visibility of the phenomenon of migration at all levels – in politics, universities, government authorities, media, etc.– that moves away from any criminalisation and promotes an inclusive citizenship based on interculturality. This also includes the need for presenting unified statements and definitions that employ the right language in all entities, bodies, authorities and institutions. More efforts should be made to ensure that terms such as ‘legal’ and ‘illegal’ are eliminated from the discourse as qualifying adjectives and be replaced by other terms such as ‘regular’ and ‘irregular’, which refer solely to the judicial or administrative situation of immigrants. Equally, it is advisable that terms such as ‘new residents’, ‘new citizens’ or ‘irregular’ are given preference over others such as ‘foreigner’ or ‘illegal’ to describe migrants.

It is necessary to eradicate the use of immigration as a political weapon during election campaigns, or by governments during their parliamentary term, or in the exercise of political opposition. The public discourse must ensure that society perceives immigration in terms of opportunities as opposed to as a danger or threat to the national security. When it comes to the treatment of diverse cultures, political discourse should focus on immigration as a source of cultural wealth forming part of an increasingly normal situation. Immigration should be managed in politics and society with respect for cultural differences within the framework of democratic values (Zapata-Barrero, 2008, p. 151).

Meanwhile, legislative and policy authorities should also work together on the promotion of educational citizenship that contributes to a change of mindset based on equality of rights and respect to the differences between people, limiting the negative perceptions of immigration. Similarly, dialogue with social networks and participatory democracy should also be encouraged (Cebolla & Pinyol, 2014, p. 5).

A reform of state administration is inevitable, and immigration should be dealt with at all levels from a perspective that focuses on rights and the transformation of labour markets. The competence on labour permits and authorizations should be transferred to employment or foreign affairs departments, while that on immigrants’ integration and diversity management should be transferred to the government bodies closest to the population, i.e. regional and local governments.

It is also essential that public policy is coordinated between all levels of government (central, regional and local), ensuring close collaboration and cooperation between public and private bodies and institutions. In short, networking is fundamental (Izquierdo & León, 2008, p. 30).

All integration processes must flow in two directions, since they involve a dynamic transformation and mutual adjustment between immigrants and the native residents of both origin and destination countries. This translates into the need for active participation from the third sector (non-profit associations, NGOs, citizen platforms and movements, etc.) and civil society in legislative and regulatory processes concerning foreign nationals. In this respect, however, excessive weight should not be given to public opinion. This is to avoid its scapegoating by public authorities to justify political positions and the link between the negative aspects of public opinion and a lack of information (Joppke, 2007, p. 20).

In order for this two-way integration process to be successful and sustainable, it is essential that the three sectors come together to create strategic plans and training programmes on the subject of migration. These are the operators in the legislative branch (politicians, high-ranking officials in the range of ministries, regional and local governments); those in the judicial sphere (judges and magistrates at all levels and in all judicial categories); and at the executive level (staff working for public authorities, state-run security forces and services, etc.). Equally, comprehensive sectoral plans and programmes offering training should be made available to workers and other operators in the sectors of health, education, justice, and non-governmental organizations, among others.

The migration question and everything it involves (migrants' rights, the principles of equality and non-discrimination, measures to combat racism and xenophobia, the benefits of interculturality, diversity management) must be mainstreamed in all sectoral public policy (health, education, housing, social services, etc.). Likewise, specific funds, instruments, mechanisms, institutional tools and strategic plans should be created both to better manage the migratory flows and facilitate the integration of migrants (Arango, 2004, p. 42).

## **Conclusions and Final Reflections**

Whilst the immigrants' integration strategies adopted in Spain cannot be fully transferred to the Latin American countries currently experiencing the arrival of intense flows of labour migration, it is possible to identify some key lessons to facilitate the promotion of social cohesion among newcomers and native-born population following the successful experience of Spain.

The Spanish phenomenon of immigration reached its peak during the decade 1998-2008, and its intensity has progressively fallen in recent years. Meanwhile, the EU as a whole

currently faces a challenge of similar numerical proportions with the mass influx of refugees and asylum seekers coming from a variety of locations. Nevertheless, the legal statute of these groups comes with a series of political, social and judicial requirements that are still under construction within the EU law. This is a new challenge that calls for the reactivation, review and improvement of the public discourse and policy arena, both within Europe and in Spain. Yet, this must be dealt with from solid bases involving the instruments of international law on human rights. In principle, these premises represent a guarantee for the successful outcome of current and future events and the protection of rights of all affected people.

Experiences from the other side of the Atlantic can hold an inspiration for the countries of Latin America, which are currently facing the challenge of receiving and accommodating international migratory flows of varying intensities. It is not time for creating an alarm or adopting short-sighted positions focusing solely on security. It is the time to rather elevate the discourse employed, and understand that we are talking about people with rights and legitimate grounds for seeking a better life in another place, while new scenarios will prove lasting and beneficial to all. With the advent of different population models to those we have seen up to now, there is a pressing need to learn peaceful coexistence that fosters social cohesion. In order to achieve this, the proactive involvement and coordination of all public authorities is essential, as is the participation of civil society in all spheres. If this does not happen, labour migration from third countries in Latin America may quickly become yet another problem of a long list of issues still to be tackled.

## References

ACOSTA, Diego. & GEDDES, Andrew. "The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy". *Journal of Common Market Studies*, n. 51, pp. 179-193, 2013.

AGUELO, Pascual & CHUECA, Ángel. "La reforma de la Ley de Extranjería. Una visión crítica desde los derechos humanos". *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 22, pp. 109-146, 2009.

ALBA, Susana; FERNÁNDEZ, Ana & MARTÍNEZ, Ubaldo. *Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España*, Colección Estudios, No. 65, Madrid: Fundación 1 de mayo, 2013.

APARICIO, Marco. "La última reforma de la Ley de Extranjería: un análisis crítico a la luz de su falta de eficacia y eficiencia". *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 6, pp. 31-54, 2004.

ARANGO, Joaquín. “La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra”. *Migración y Desarrollo*, n. 1, pp. 1-30, 2003.

ARANGO, Joaquín. “Inmigración, cambio demográfico y cambio social. Información Comercial Española”. *ICE: Revista de Economía*, n. 815, pp. 31-44, 2004.

CARRERA, Sergio & ATGER, Anaïs. *Integration as a two-way process in the EU? Assessing the relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration*. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2011.

CEBOLLA, Héctor & PINYOL, Gemma. *Retos de la política de inmigración española ante el cambio de ciclo*. Notes Internacionals, 83, Barcelona: CIDOB, 2014.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). *International migration, human rights and development in Latin America and the Caribbean*, Summary and conclusions, ECLAC books, No. 97, 2008.

GARCÍA-JUAN, Laura. “La política de integración de inmigrantes en el nuevo Fondo de Asilo, Migración e Integración de la Unión Europea. El caso español en el punto de mira”. *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, v. 46, n.124, pp. 93-115, 2016.

<http://doi.org/http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v46n124.a06>

GARCÍA-JUAN, Laura. “Medidas y condiciones de integración de inmigrantes: una propuesta europea difícil de articular en España”. *Migraciones*, n. 38, pp. 87-110, 2015. DOI: <https://doi.org/10.14422/mig.i38.y2015.004>

HERNÁNDEZ, Beatriz & LEBRET, Pierre. “La cooperación europea en materia de inmigración: el caso de España y la comunidad latinoamericana”. *Revista de Estudios Sociales*, n. 42, pp. 80-92, 2012.

Instituto Nacional de Estadística (INE), 2008, Estadística de Migraciones 2008.

Instituto Nacional de Estadística (INE), 2015, Estadística de Migraciones 2015.

International Labour Organization (ILO). *World of Work Report: Developing with Jobs*, 2014.

International Labour Organization (ILO). *World employment and social outlook: Trends 2017*.

International Organization for Migration (IOM). *Glossary on Migration, International Migration Law*, Series No. 7, 2006.

IZQUIERDO, Antonio & LEÓN-ALFONSO, Sandra. “La inmigración hacia dentro. Argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel”. *Política y sociedad*, v. 45, n. 1, pp. 11-39, 2008.

JOPPKE, Christian. “Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe”. *West European Politics*, v. 30, n. 1, pp. 1-22, 2007.

JUBANY, Olga. & GÜELL, Berta. *The national policy frame for the integration of newcomers in Spain. Second Report of the PROSINT Project —Promoting Sustainable Policies for Integration*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2011.

KOOPMANS, Ruud. "Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 36, n. 1, pp. 1-26, 2010.

KOSTOVA, Miroslava. *Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después*, Documento de Trabajo (DT) 15/2006. Madrid: Real Instituto Elcano, 2006.

MOYA, David. "Los informes municipales de arraigo social y disponibilidad de vivienda adecuada expedidos a los extranjeros extracomunitarios: el papel en Cataluña de la Oficina del Padrón Municipal". *Fundación Democracia y Gobierno Local*, n. 17, pp. 134-151, 2008.

MORENO, Susana. "Políticas de integración y derechos culturales. Los planes de inmigración de la Junta de Andalucía". *Alteridades*, v. 20, n. 40, pp. 35-48, 2010.

OEA-SICREMI. *International Migration in the Americas, First Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI)*, 2011.

LÓPEZ, Pablo. "La política de integración de la Unión Europea". *Migraciones*, n. 22, pp. 221-256, 2007.

RINKEN, Sebastian; GODENAU, Dirk; MARTÍNEZ, Antidio y MORENO, Gorka. *La integración de los inmigrantes en la sociedad española: debilidades y fortalezas en tiempos de crisis*. Barcelona: Anuario CIDOB de la Inmigración, pp. 206-223, 2016.

RINKEN, Sebastian. "Actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes: ¿En qué es España excepcional?". *Migraciones*, n. 37, pp. 53-74, 2015

<http://doi.org/10.14422/mig.i37.y2015.003>

SOLANES, Ángeles. "Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 90, pp. 77-100, 2010.

Spanish Government. Organic Law No. 7/1985 of 1 July on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain.

Spanish Government. Royal Decree No. 1119/1986 of 26 May approving the implementing regulation of Organic Law No. 7/1985.

Spanish Government. Royal Decree No. 155/1996 of 2 February approving the implementing regulation of Organic Law No. 7/1985.

Spanish Government. Organic Law No. 4/2000 of 11 January on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain and their social integration.

Spanish Government. Royal Decree No. 2393/2004 of 30 December approving the Regulation of Organic Law No. 4/2000 of 11 January on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain and their social integration.

Spanish Government. Organic Law No. 2/2009 of 11 December amending Organic Law No. 4/2000 of 11 January on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain and their social integration.

Spanish Government. Royal Decree No. 557/2011 of 20 April approving the Regulation of Organic Law No. 4/2000 of 11 January on the rights and freedoms of foreign nationals in Spain and their social integration, following its amendment by Organic Law No. 2/2009.

STEFONI, Carolina. (2012). “Transformaciones sociales a partir de los nuevos procesos migratorios”. In: *Generación de Diálogo Chile-Perú/ Perú-Chile. Documento 4: Aspectos migratorios*, edited by Konrad Adenauer Foundation, Lima, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2012, pp. 11-28.

STEFONI, Carolina. “Formación de un enclave transnacional en la ciudad de Santiago de Chile”. *Migraciones Internacionales*, n. 7, No. Especial 1, pp. 161-187, 2013.

TUR, Rosario. *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*. Madrid: Iustel, 2009.

URTEAGA, Eguzki. “Los modelos de integración europea”. *Revista Nómadas*, Mediterranean University Institute, Universidad Complutense de Madrid, v. 26, n. 2, pp. 17-30, 2010.

WALLACE, Sarah. “Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 36, n. 5, pp. 753-772, 2010.

ZAPATA-BARRERO, Ricard. “La política del discurso sobre la inmigración en España”. In: *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*, edited by the Ministry of Labour and Immigration, Madrid: Documents of the Permanent Observatory of Immigration, n. 16, pp. 117-160, 2008.

ZAPATA-BARRERO, Ricard (Coord) *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009.

## **How to Manage Migrations in Latin America? The Spanish case as a model to follow**

### **Abstract**

This research paper focuses on the key challenge that poses the sudden and massive reception of immigrants to build inclusive societies that guarantee peaceful coexistence between natives and newcomers. Some Latin American countries are experiencing unexpected changes in population models, resulting in receiving states of international migration flows. Yet, both the underdevelopment of legislation on immigration and the absence of public integration policies show the need to pursue successful management models as an example. This paper presents an analysis of the Spanish case study between 1998 and 2008, highlighting the driving factors that enabled the integration of newcomers in that decade. Considering the cultural proximity to Latin America and other matching contextual aspects, the article concludes with some recommendations for adopting similar migration and integration policies inspired by the Spanish case.

**Keywords:** international migration flows, migration law, integration public policies, Spain

## **¿Cómo Gestionar las Migraciones en Latinoamérica? El caso español como modelo a seguir**

### **Resumen**

Este artículo de investigación se centra en el desafío que plantea la recepción masiva y repentina de inmigrantes para construir sociedades inclusivas que garanticen la coexistencia pacífica entre los nativos y los recién llegados. Algunos países de América Latina están experimentando cambios inesperados en sus modelos de población, habiéndose convertido en receptores de flujos migratorios internacionales. Sin embargo, tanto la falta de desarrollo en las legislaciones migratorias como la ausencia de políticas públicas de integración de inmigrantes en la región han revelado la urgencia de buscar modelos de gestión que hayan resultado exitosos y que puedan ser trasladables. Este artículo presenta un análisis del caso español entre 1998 y 2008, destacando aquellos aspectos que fueron clave para que la integración de millones de migrantes internacionales se diera de forma pacífica y cohesionada. Teniendo en cuenta la proximidad cultural con América Latina y otros factores

contextuales coincidentes, el artículo concluye que el modelo español es un ejemplo a tener en cuenta y proporciona algunas recomendaciones para la construcción de políticas públicas de integración.

**Palabras clave:** flujos migratorios internacionales, derecho migratorio, políticas públicas de integración, España

## **Como Gerenciar as Migrações na América Latina? O caso espanhol como modelo a seguir**

### **Resumo**

Este artigo de pesquisa concentra-se no desafio colocado pela recepção massiva e súbita de imigrantes para construir sociedades inclusivas que garantam a coexistência pacífica entre nativos e recém-chegados. Alguns países latino-americanos estão experimentando mudanças inesperadas em seus modelos populacionais, tendo se tornado receptores de fluxos migratórios internacionais. No entanto, tanto a falta de desenvolvimento da legislação migratória quanto a ausência de políticas públicas para a integração de imigrantes na região revelam a urgência de buscar modelos de gestão que tenham sido bem-sucedidos e possam ser transferidos. Este artigo apresenta uma análise do caso espanhol entre 1998 e 2008, destacando os aspectos fundamentais para a integração de milhões de migrantes internacionais de maneira pacífica e coesa. Levando em conta a proximidade cultural com a América Latina e outros fatores contextuais coincidentes, o artigo conclui que o modelo espanhol é um exemplo a ser levado em conta e fornece algumas recomendações para a construção de políticas públicas de integração.

**Palavras-chave:** fluxos migratórios internacionais, direito migratório, políticas públicas de integração, Espanha

## **O Princípio do Melhor Interesse e a nova Condição Jurídica de Crianças Refugiadas Separadas ou Desacompanhadas: uma abordagem sobre Brasil e Itália**

Recebido: 11-12-2018

Aprovado: 19-03-2019

Mariana Silva Conte<sup>1</sup>  
Paulo Roberto Soares Mendonça<sup>2</sup>

### **Introdução**

A crise humanitária dos refugiados tem sido alvo de relevante atenção mundial, nos últimos anos, em razão do grande número de pessoas que precisaram abandonar seus países de origem ou residência habitual por motivos de perseguições políticas e religiosas, conflitos internos e ocorrências de violações de direitos humanos para buscarem a concessão do *status* de refúgio em outros Estados.

Até o final do ano de 2016, 65.600.000 (sessenta e cinco milhões e seiscentas mil) pessoas foram forçadas a deixar seu local de origem como resultado de perseguições, violência, conflitos e graves infringências de direitos, significando um deslocamento forçado de uma entre cada 113 (cento e treze) pessoas em todo o mundo, sendo 20 (vinte) pessoas por minuto. Desses novos deslocamentos, 22.500.000 (vinte e dois milhões e quinhentas mil) pessoas foram consideradas refugiadas – de modo que metade delas, 51% (cinquenta e um por cento), eram crianças – e 2.800.000 (dois milhões e oitocentas mil) foram consideradas solicitantes de refúgio. (ACNUR, 2017a, p. 2).

Nesse sentido, como se já não bastasse a condição de vulnerabilidade a que são

---

<sup>1</sup> Advogada. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (CCJP/UNIRIO). Atua no Grupo de Pesquisa Relações entre Estado e Direito em um Estado Democrático de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (CCJP/UNIRIO) e na linha de pesquisa Infância e Adolescência do Grupo de Pesquisa Direito das Minorias e Fortalecimento de Cidadanias da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Brasil. E-mail: marianasconte@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). Professor titular da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, exercendo a docência no curso de Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito (CCJP/UNIRIO). Diretor da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (CCJP/UNIRIO). Brasil. E-mail: pmendonc@uol.com.br



submetidos – ao longo do processo migratório – os indivíduos que buscam refúgio, tal situação caracteriza-se ainda mais expressiva quando se trata da migração de crianças, principalmente aquelas que chegam completamente sozinhas em outros países, de modo que, até o final do ano de 2016, cerca de 75.000 (setenta e cinco mil) menores de idade procuraram asilo individualmente em 70 (setenta) países distintos. (ACNUR, 2017a, p. 47).

Por isso, tem-se que, além de todas as submissões desumanas a que são expostos milhares de seres humanos todos os dias nas fronteiras dos países, as condições de violações de direitos vivenciadas por crianças durante a migração devem merecer especial atenção da comunidade global como um todo, de forma que se garanta o respeito à dignidade humana, principalmente, daquelas que enfrentam o processo estando separadas ou desacompanhadas de pais ou responsáveis.

Ressalta-se, nesta oportunidade, a diferença conceitual existente entre os termos crianças desacompanhadas e separadas. São reconhecidos como crianças desacompanhadas os menores de 18 (dezoito) anos que foram separados de ambos os pais ou responsáveis e não são representados por adulto que, por lei ou costume, possa fazê-lo. Por outro lado, o termo criança separada diz respeito aos menores de idade que foram separados de ambos os pais ou responsáveis legais ou habituais, mas não necessariamente de outros membros adultos da família. (CRC, 2005).

Cabe salientar, ainda, pertinente apontamento terminológico, uma vez que a Convenção sobre Direitos da Criança de 1989 optou por denominar como criança todo ser humano que possui menos de 18 (dezoito) anos de idade. (ONU, 1989). Dessa forma, por serem ambos os países signatários da referida Convenção, o presente trabalho adota tal terminologia para tratar de todos os indivíduos menores de idade<sup>3</sup>, de modo a unificar a nomenclatura utilizada.

Assim, considerando o que pressupõe o princípio do melhor interesse da criança, bem como as condições fáticas de vulnerabilidade vivenciadas por menores de idade que ingressam em outros países separados ou desacompanhados de pais ou responsáveis legais ou por costume, a Itália aprovou a Lei nº 47 de 07 de abril de 2017 – conhecida, popularmente, como Lei Zampa – e o Brasil publicou a Resolução Conjunta de 09 de agosto de 2017, almejando a efetivação de direitos desse grupo social específico, através das peculiaridades

---

<sup>3</sup> Importante se faz esclarecer, sobretudo, que, em seu ordenamento jurídico, o Brasil estabeleceu relevante distinção, denominando como criança a pessoa com até 12 (doze) anos de idade incompletos; e como adolescente aquele que possui entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos de idade. Vide artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

adiante abordadas.

### **O Reconhecimento da Infância: a Convenção Internacional de 1989 e a busca do melhor interesse da criança**

A história da consolidação dos direitos da criança e do adolescente demonstra que, apenas recentemente, essa categoria tornou-se assunto de preocupação dos adultos e motivo de especial atenção da comunidade internacional.

Desde os períodos das mais antigas civilizações, os filhos menores de idade não recebiam o *status* de sujeitos de direitos, mas sim, de propriedades de seu genitor; verdadeiros servos da autoridade paterna (TAVARES, 2001, p. 46).

Numa visão de objetificação da infância, tem-se que, “em Roma (449 a.C), a Lei das XII Tábuas permitia ao pai matar o filho que nascesse disforme (...), sendo que o pai tinha sobre os filhos nascidos de casamento legítimo o direito de vida e de morte e o poder de vendê-los (...)” (AZAMBUJA, 2006, p. 03). Assim, os filhos menores não eram reconhecidos pela sociedade como um indivíduo que a integrava, mas sim, como objetos sobre os quais o pai exercia o direito de proprietário, podendo, até mesmo, decidir sobre a postergação ou não de seu direito à vida.

Considerando, ainda, que, segundo AIRÉS (1981, p. 41), na Idade Média, a criança, precocemente, era inserida à realidade dos adultos, tal período restou marcado pela ausência do sentimento de infância, de modo que não havia lugar no mundo para essa categoria. Essa abordagem acabava por conferir aos sujeitos menores de idade a posição social de “adultos em miniatura”.

Nesse aspecto de despersonalização, percebe-se, portanto, que da Antiguidade até a Idade Média o único papel que a criança assumia nas relações jurídicas da sociedade era de ser um bem da família; algo que pertencia ao pai e que se caracterizava por ser, tão somente, uma extensão do núcleo familiar.

Com a Idade Moderna, a sociedade começou a conferir outro olhar às crianças e, conseqüentemente, os pensamentos dos pais acerca de sua fragilidade e vulnerabilidade foram mudando gradativamente. Assim, a partir do final do século XVI e início do século XVII, começaram a surgir, ainda de forma sutil, vestígios sobre o sentimento de infância, de modo que a criança não era mais um ser anônimo e sem visibilidade própria no meio do mundo adulto.

Apesar de o sentimento de infância ter começado a fazer parte das organizações

sociais – em razão da instituição das escolas nos séculos XVIII e XIX –, foi a partir do século XX, que os direitos das crianças passaram a ser, efetivamente, objeto de preocupação mundial.

Nessa perspectiva, a edição de alguns documentos internacionais possibilitou uma nova concepção acerca das condições de vulnerabilidade vivenciadas por indivíduos menores de idade, bem como a legitimação de medidas eficazes ao reconhecimento de direitos humanísticos básicos, consolidando, assim, um conjunto normativo internacional sobre direitos da criança: a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança adotada pela Liga das Nações, em 1924; a Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1948 e a Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959, que trazia em seu bojo normativo os preceitos de diversos princípios, dentre os quais, o do superior interesse da criança e o da prioridade.

Estabelecida no ordenamento jurídico internacional, em 1969, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) – ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992 – assim preconiza em seu artigo 19: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado.” (OEA, 1969).

A partir da necessidade de implementação de uma normativa internacional mais expressiva, a representação da Polônia na ONU propôs a elaboração de uma Convenção sobre a regulamentação dos direitos das crianças. Assim, a Comissão de Direitos Humanos da ONU organizou um grupo de trabalho aberto com o objetivo de estudar a temática apresentada. Naquela oportunidade, estavam aptos a participar do grupo delegados de qualquer país membro da ONU, além dos representantes obrigatórios dos 43 Estados integrantes da Comissão, organismos internacionais como a UNICEF e grupos de organizações não governamentais criados com essa finalidade. (SARAIVA, 2013, p. 62).

Nesse contexto, após trinta anos da consolidação da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 (episódio crucial no ordenamento jurídico internacional no que concerne à afirmação dos direitos dessa categoria), foi aprovada, por unanimidade, na sessão de 20 de novembro de 1989 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

Por apresentar e consolidar os preceitos da Doutrina da Proteção Integral à comunidade global, a referida Convenção passou a ser reconhecida como o documento internacional mais importante no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos daqueles

indivíduos que possuem menos de 18 (dezoito) anos.

Nessa nova concepção normativa, “a proposta da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança traz consigo outra dimensão ética, pois se reconhece que ao Estado não cabe tutelar pessoas, mas tutelar o direito que é reconhecido às crianças e aos adolescentes, como sujeitos e cidadãos.” (TEJADAS, 2008, p. 41).

Diante disso, a Convenção representa o mínimo de condições básicas que toda organização social deve garantir às crianças e aos adolescentes de sua nação, simbolizando uma ferramenta “(...) para desenvolver um novo esquema de compreensão da relação da criança com o Estado e com as políticas sociais, e um desafio permanente para se conseguir uma verdadeira inserção das crianças e seus interesses nas estruturas e procedimentos dos assuntos públicos.” (BRUÑOL, 2001, p. 92).

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança trouxe preceitos de participação, separação e responsabilidade, “(...) procurando equilibrar os direitos da criança com direitos e deveres dos pais ou outros responsáveis, dando-lhe o direito de participar de decisões que afetem o seu presente e também o seu futuro.” (LIBERATI, 2012, p. 34).

Nesse sentido, reconheceu direitos fundamentais aos menores de idade, colocando-os em posição de protagonistas de sua própria realidade e garantindo-lhes a proteção especial, bem como a observância do melhor interesse da criança, conforme preconiza o artigo 3, n. 1, da Convenção: “Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança.” (ONU, 1989).

Com previsão em outros artigos, o princípio do melhor interesse da criança preconiza o respeito ao direito das crianças que estejam separadas de um ou de ambos os pais de manter, regularmente, relações pessoais e contato direto com ambos, objetivando um sadio desenvolvimento, salvo situações em que a convivência familiar não seja a melhor opção para a criança; e estabelece, ainda, que os Estados Partes realizem as ações necessárias para garantir que as crianças permaneçam junto a seus pais.

Tendo como referência a ideia de proteção especial, bem como o direito de reconhecimento de suas opiniões, tal princípio busca considerar, sobretudo, “(...) as necessidades da criança em detrimento dos interesses dos pais, devendo realizar-se sempre uma análise do caso concreto.” (PEREIRA, 1999, p. 03).

Dessa maneira, percebe-se que os preceitos trazidos pela Convenção reconhecem a criança como um indivíduo; um ser humano que integra a sociedade e possui poder de

participação em suas decisões. Apenas a partir desse reconhecimento, é que, de fato, crianças e adolescentes deixaram de ser simples objetos de proteção para, enfim, assumirem o papel de sujeito de direitos.

A referida normativa internacional, então, não dispõe apenas sobre os direitos de crianças e adolescentes de maneira taxativa, mas também, abrange normas de aplicabilidade desses direitos, principalmente no que diz respeito ao seu enfrentamento com direitos de outros indivíduos, garantindo, efetivamente, o melhor interesse da criança, sobretudo, pelo fato de que a categoria abarcada pela Convenção vivencia situações de vulnerabilidade que de longe se assemelham às aquelas enfrentadas por outros grupos, merecendo, portanto, uma proteção específica.

### **O Instituto do Refúgio e sua Aplicação aos Menores de Idade**

A questão dos fluxos migratórios nas diferentes sociedades não se caracteriza como um acontecimento recente na história da humanidade, sendo “(...) seguro presumir que, quando nossos ancestrais se tornaram plenamente humanos, eles já eram migratórios, movimentando-se na caça de grandes animais.” (MCNEILL apud BAUMAN, 2017, p. 82).

Nesse contexto, considerando que, desde os tempos remotos, diversas (ou, talvez, todas) organizações sociais vivenciaram situações de expressivos deslocamentos de seres humanos ao longo da história, não há como negar que o fenômeno da migração contribuiu para o processo de evolução da espécie humana.

Assim, a migração internacional sempre esteve presente nas sociedades, provocando um grande movimento e redirecionamento de pessoas, de forma voluntária ou compulsória, por motivos de expulsões, guerras, revoluções, busca por melhores condições de trabalho, mudanças econômicas, perseguição política, reunião familiar e aperfeiçoamento educacional. (FIRMEZA, 2007, p. 25).

Aliás, em que pese determinadas ramificações de grupos étnicos, a partir de uma visão de “etnonacionalismo” (HABERMAS, 2002, p. 148), considerarem a migração como uma ameaça à soberania nacional dos países de destino (ideia que se consolidou ainda mais depois dos episódios de ataques terroristas nos Estados Unidos e na Europa), certo é que os deslocamentos em grande escala contribuíram para o desenvolvimento social e econômico de diversas nações.

Tratando especificamente do instituto do refúgio, tem-se que suas primeiras definições

foram formuladas logo após o fim da Primeira Guerra Mundial que, como consequência, estabeleceu inflação, desemprego e guerras civis que culminaram no grande fluxo migratório de indivíduos que “(...) não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra.” (ARENDR, 1989, p. 300).

Citando lições de Hathaway (1991) e Fischel de Andrade (1996), Araújo e Barrichello (2015, p. 116) lecionam que o reconhecimento da condição de refúgio pode ser dividido em um momento de caráter objetivo (1921 – 1939), em que era atribuído o *status* de refugiado através de uma definição jurídica concedida a determinado grupo étnico ou nacional ao qual o indivíduo pertencia e que, diante das condições vivenciadas, necessitasse de proteção;<sup>4</sup> e em uma perspectiva individualista (1938 – 1951), que restou caracterizada pela análise subjetiva do caso concreto de modo que era conferida a condição de refúgio às pessoas que tivessem sido afetadas por evento político ou social, independentemente de enquadramento conceitual em determinado grupo específico.

Ainda abordando um cenário de pós Primeira Guerra Mundial, fora criada, em 1919, a Liga das Nações que, por sua vez, tinha como objetivo principal assegurar a paz entre os países. Tal organização possibilitou, em 1933, o surgimento da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados que consolidou a política de não restrição na qualificação de refugiados, bem como estabeleceu, em seu artigo 3º, o princípio do *non-refoulement*, determinando que os Estados não deveriam obrigar uma pessoa a retornar ao seu território, caso estivesse exposta a algum tipo de perseguição, ou seja, não poderiam repelir, em nenhuma hipótese, indivíduos que precisassem de proteção internacional. (LIGA DAS NAÇÕES, 1933).

Todavia, considerando que a Liga das Nações não conseguiu impedir o acontecimento da Segunda Guerra Mundial, bem como que as consequências humanitárias desse conflito foram exponencialmente maiores que as do primeiro, fez-se necessária a reformulação da Liga e a consequente criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, e a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

---

<sup>4</sup> Importante se faz esclarecer, nesta oportunidade, que Araújo e Barrichello (2015, p. 117) pontuam que a proposta apresentada por Hathaway divide a perspectiva de caráter objetivo em duas concepções: jurídica (1920-1935) e social (1935-1939). Na primeira, os grupos determinados recebem um reconhecimento jurídico; já na segunda, assistência internacional em virtude de ocorrência de eventos políticos e sociais, principalmente aqueles relacionados ao Nazismo.

(...) os novos refugiados não eram perseguidos por algo que tivessem feito ou pensado, e sim, em virtude daquilo que imutavelmente eram — nascidos na raça errada (como no caso dos judeus na Alemanha), ou na classe errada (como no caso dos aristocratas na Rússia), ou convocados pelo governo errado (como no caso dos soldados do Exército Republicano espanhol). (ARENDR, 1989, p. 328).

Consolidando a questão do refúgio, a referida Declaração reconheceu, em seu artigo 13, o direito de toda pessoa abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu próprio e, além disso, estabeleceu, em seu artigo 14, o direito de toda pessoa sujeita à perseguição buscar asilo em outros países. (ONU, 1948).

Diante de toda preocupação com a situação do refúgio e seguindo a ideia de efetivação dos direitos humanos, fora criado, em 14 de dezembro de 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e adotada, em 28 de julho de 1951, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados que, com o objetivo de proteger as pessoas vítimas de perseguição, intolerância e violência, apresentou critérios mais amplos de concessão do *status* de refugiado e ratificou a incidência do princípio do *non-refoulement* no tratamento desses indivíduos.

Segundo o artigo 1º do referido Estatuto, considera-se refugiada qualquer pessoa que, em decorrência de acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951 e temendo possível perseguição por motivos de religião, raça, grupo social, nacionalidade ou opiniões políticas, esteja fora do seu país de origem e não possa ou, em razão desse temor, não deseje usufruir da proteção desse Estado, ou que, caso não possua nacionalidade e esteja fora do país no qual mantinha sua residência habitual, não possa ou, em virtude do referido temor, não deseje retornar a ele. (ACNUR, 1951).

Apesar do grande avanço de regulamentação internacional apresentado, observa-se, através da leitura do seu artigo 1º, que a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados versa sobre os acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951; situação esta que implicou a submissão de um Protocolo à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1966, com o objetivo de abarcar os novos fluxos de refugiados na normativa protetiva estabelecida pela Convenção.

Como consequência da ratificação do Protocolo, em 1967, os países passaram a aplicar os preceitos do Estatuto de 1951 a todas as pessoas que se enquadravam na definição de refugiado, independente de observação geográfica ou temporal, de modo que, até os dias atuais, a complementação normativa de ambos é considerada o principal mecanismo internacional de proteção aos refugiados.

Além da regulamentação prevista nesses documentos, importante se faz ressaltar que, no âmbito da América Latina, a situação dos refugiados sofreu um acréscimo conceitual através da Declaração de Cartagena de 1984, bem como teve reconhecida a necessidade de implementação de medidas mais eficazes a partir da Declaração e do Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados de 2004 e da Declaração de Brasília sobre Proteção aos Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010.

(...) a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (ACNUR, 1984).

Nessa perspectiva, Boed (1994, p. 01) ressalta que o direito de refúgio pode ser identificado através de três direitos distintos: o direito de o Estado garantir o refúgio; o direito de uma pessoa solicitar refúgio e, por fim, o direito de um indivíduo obter refúgio. Dessa forma, sendo garantidos a qualquer pessoa, é certo que o *status* de refugiado possibilita, inclusive, aplicação extensiva aos indivíduos menores de idade.

Ainda que diante da ausência de normatização específica, a Constituição da Organização Internacional dos Refugiados (1946) já previa que o conceito de refugiado era aplicado a “crianças não acompanhadas que são órfãs de guerra ou cujos pais desapareceram e que estão fora de seus países de origem.” (IRO, 1946).

Considerando a normativa internacional que versa, atualmente, sobre a definição de refugiado (Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo de Nova Iorque de 1967), verifica-se que, apesar de sua expressiva abrangência conceitual, não há dispositivo peculiar que regule as condições vivenciadas por indivíduos menores de idade que sofrem algum tipo de perseguição de cunho religioso, social, político ou racial.

Entretanto, é certo que tal omissão normativa específica fora suprimida com o advento da já mencionada Convenção da Organização das Nações Unidas sobre Direitos da Criança (1989) que regulamenta, em seu artigo 22, a possibilidade de concessão de *status* de refugiado aos menores de idade.

O referido artigo pressupõe que os Estados Partes deverão adotar as providências cabíveis para garantir que as crianças solicitantes de refúgio ou já consideradas refugiadas recebam, independentemente de estarem sozinhas ou acompanhadas, a proteção e assistência



humanitária adequada a possibilitar a consolidação e efetivação dos direitos previstos na respectiva Convenção, bem como em demais diplomas internacionais de direitos humanos. Além disso, prevê que os Estados Partes deverão cooperar com as Nações Unidas e as demais organizações intergovernamentais e não governamentais que auxiliem a ONU, de modo a ajudar e proteger a criança refugiada e de localizar seus pais ou outros membros de sua família, a fim de possibilitar a reunião familiar, sendo certo que, na impossibilidade de localização, deverá ser concedida à criança a mesma proteção conferida a qualquer outra que esteja privada do convívio familiar. (ONU, 1989).

Reconhecidos, portanto, como sujeitos plenos de direitos pela Convenção de 1989, não há dúvidas de que o *status* de refugiado deve ter aplicação extensiva aos indivíduos menores de idade que, independentemente de estarem sozinhos ou acompanhados, não possam ou temam retornar ao país de origem ou de residência habitual, em razão de possível perseguição por motivo racial, político, religioso, social ou de nacionalidade.

### **Crianças Refugiadas Desacompanhadas na Itália: A nova condição jurídica implementada pela Lei Zampa**

A crise migratória na Europa representa a drástica situação humanitária vivenciada por milhares de pessoas que, em virtude de perseguições, fome e guerras, tentam buscar, nos países europeus, refúgio, asilo e proteção, mas acabam sendo vítimas das condições de vulnerabilidade proporcionadas pela ação de grupos que controlam os deslocamentos desses indivíduos durante a travessia do mar Mediterrâneo.

Apesar de o grande fluxo migratório ter atingido números críticos no ano de 2015, a União Europeia registrou uma queda no número de pedidos de proteção internacional, de maneira que representaram 1.322.825 (um milhão, trezentos e vinte e dois mil, oitocentos e vinte e cinco) naquele ano, 1.259.955 (um milhão, duzentos e cinquenta e nove mil, novecentos e cinquenta e cinco) em 2016 e 327.725 (trezentos e vinte e sete mil, setecentos e vinte e cinco) até o mês de junho de 2017 (43,3% menor que o mesmo período do ano anterior). (SPRAR, 2017a, p. 7-8).

Todavia, apesar da redução no número de pedidos de proteção internacional, certo é que a crise migratória ainda se faz motivo de fundada preocupação dos países europeus que, em virtude de uma passagem mais acessível, continuam recebendo muitas pessoas que precisaram deixar seus locais de origem, principalmente, nas principais portas de ingresso da Europa: Itália, Alemanha e Bulgária. (SPRAR, 2017a, p. 7).

Como se já não bastasse a preocupação recorrente com a situação vivenciada pelos imigrantes, a atenção maior tem se fundado nas condições a que são submetidas as crianças que são obrigadas a deixar seus países, de modo que, até o final de 2016, elas representavam 51% (cinquenta e um por cento) do total de refugiados no mundo. (ACNUR, 2017a, p. 2).

Nessa perspectiva, verifica-se que as condições de vulnerabilidade são ainda mais alarmantes quando se trata de crianças que enfrentam o processo migratório separadas ou desacompanhadas de pais ou responsáveis. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (2017a, p. 47), até o final de 2016, cerca de 75.000 (setenta e cinco mil) crianças procuraram asilo individualmente em 70 (setenta) países.

Crianças desacompanhadas ou separadas representavam um contingente estimado entre 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) da população de menores de idade que buscavam refúgio (WCRCW, 2002, p. 4). Todavia, das 16.524 (dezesesseis mil, quinhentas e vinte e quatro) crianças que chegaram à Espanha, Grécia, Itália e Bulgária, até a primeira metade do ano de 2017, 11.918 (onze mil, novecentas e dezoito) delas estavam em situação de desacompanhamento ou separação, representando, assim, 72% (setenta e dois por cento) do total. (ACNUR, 2017b, p. 1).

No que se refere, especificamente, à Itália tem-se que cerca de 25.900 (vinte e cinco mil e novecentas) crianças separadas ou desacompanhadas chegaram ao país em 2016. (ACNUR, 2017a, p. 47). Com relação ao primeiro semestre de 2017, 15% (quinze por cento) do total de refugiados que chegaram ao território italiano eram crianças, perfazendo um total de 12.239 (doze mil, duzentas e trinta e nove). Dessas, 11.406 (onze mil quatrocentas e seis) delas estavam separadas ou desacompanhadas, representando 93% do número total de crianças que adentram no país. Quase metade deste contingente é oriundo da Guiné, Costa do Marfim, Bangladesh e Gambia (ACNUR, 2017b, p. 1).

Diante do grande número de crianças desacompanhadas e separadas que adentram o território italiano, bem como pelo fato de que a Itália apresenta um índice de rejeição de, aproximadamente, 50% (cinquenta por cento) dos pedidos de proteção internacional (SPRAR, 2017b, p. 199), fora aprovada, no país, a Lei n. 47 de 07 de abril de 2017 que versa sobre medidas de proteção aplicadas a crianças estrangeiras não acompanhadas.<sup>5</sup>

(...) criança estrangeira não acompanhada presente no território do Estado significa um menor de

---

<sup>5</sup> Não obstante a legislação italiana adote o termo “crianças desacompanhadas”, verifica-se, a partir da leitura da lei e da aplicabilidade do texto normativo, que as garantias também são extensivas aos menores de idade que são considerados separados.

idade que não seja cidadão italiano ou da União Europeia e que esteja, por qualquer motivo, no território do Estado ou, de outra forma, sujeito à jurisdição italiana, sem assistência e representação de pais ou outros adultos legalmente responsáveis por ele, de acordo com as leis vigentes no sistema jurídico italiano. (ITÁLIA, 2017).

Buscando a efetivação de direitos básicos desse público específico, a referida lei estabeleceu diversas modificações na normativa temática vigente, implementando um sistema nacional de proteção e acolhida que almeja, sobretudo, reforçar os instrumentos protetivos já existentes e garantir a homogeneidade na aplicação das disposições relativas a esse grupo social.

Embora popularmente conhecida como “Lei Zampa” – em virtude da contribuição de sua primeira signatária: a parlamentar Sandra Zampa –, a organização não governamental *Save the Children* fora responsável, inicialmente, por sua formulação e sua posterior apresentação ao Parlamento Italiano, em julho de 2013.

A referida legislação caracteriza-se como um documento inovador e pioneiro na União Europeia, de modo que, através de sua entrada em vigor, concedeu à Itália o *status* de primeiro país europeu a adotar um sistema integrado de proteção que reconhece as condições de vulnerabilidade vivenciadas por crianças estrangeiras desacompanhadas de pais e responsáveis que ingressam no país, colocando tais indivíduos numa escala superior de atenção e prioridade.

Reconhecendo que os menores de idade estrangeiros que chegam sozinhos ao país estão submetidos a uma maior vulnerabilidade, a lei considera que tais crianças sejam titulares dos mesmos direitos conferidos às italianas ou àquelas que possuam cidadania na União Europeia (ITÁLIA, 2017), a fim de que possam usufruir de direitos substanciais como saúde, educação e assistência legal.

Com o objetivo de garantir a efetivação desses direitos, o texto normativo prevê, em seu artigo 11, a figura do tutor voluntário que, selecionado dentre os cidadãos italianos e devidamente treinado para o exercício da função, ficaria responsável por cuidar dos interesses de determinada criança estrangeira desacompanhada ou de grupo de irmãos nessa condição. (ITÁLIA, 2017).

Assim, numa perspectiva de parentalidade social, o tutor voluntário executa tarefas de representação legal da criança; adota as medidas cabíveis para o reconhecimento de seus direitos, sem quaisquer distinções; promove seu bem-estar social, físico e psicológico; administra eventual patrimônio do qual a criança seja titular e monitora suas condições de

educação, integração, recepção, segurança e proteção. (SALESIANI PER IL SOCIALE, 2017, p. 5).

Além dessas inovações, a Lei n. 47/2017 estabelece, dentre outras previsões, a proibição expressa de rejeição de crianças estrangeiras desacompanhadas na fronteira; a criação de um banco de dados nacional em que constem informações, a partir de um histórico social e familiar, sobre os menores de idade não acompanhados que chegam ao país; um sistema procedimental que garanta a identificação, localização e a eventual reaproximação dos seus familiares; bem como, a possibilidade de extensão (até os vinte e um anos de idade) do acesso aos serviços sociais ao jovem que, após ter completado a maioridade, ainda tenha dificuldade de inserção social. (ITÁLIA, 2017).

Nesse contexto, fundamentada no princípio do melhor interesse da criança – inserido no ordenamento internacional pela Convenção de 1989 –, a promulgação da “Lei Zampa” pode ser considerada como uma medida oportuna e colaborativa para efetivação de direitos de crianças separadas ou desacompanhadas que atravessam o Mediterrâneo na incansável busca por sobrevivência.

Portanto, em que pese o pouco tempo de sua entrada em vigor e a consequente ausência de dados sólidos sobre sua eficácia não permitirem averiguar os efeitos práticos da referida lei, verifica-se que a previsão de direitos específicos dessa categoria já pode ser considerada um grande avanço legislativo para a comunidade internacional, eis que reconhece a condição de vulnerabilidade extrema a que estão sujeitas as crianças estrangeiras não acompanhadas que adentram o país.

### **A Realidade Brasileira: Da ausência de regulamentação específica à Resolução Conjunta de 09 de agosto de 2017**

Além da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, a situação do refúgio no contexto do ordenamento jurídico brasileiro é positivada pela Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997 que, por sua vez, criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e estabeleceu uma definição mais abrangente para a concessão do refúgio, considerando refugiado todo indivíduo que:

Art. 1º (...)

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não

possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;  
III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997).

Ressalta-se, ainda, que, no ano passado, fora promulgada a Lei nº. 13.445 de 24 de maio de 2017 que, apesar de tratar de forma mais genérica sobre a questão da imigração, também influencia nas condições vivenciadas pelos refugiados no Brasil, uma vez que, ao legislar a situação geral dos estrangeiros no país, deve ser aplicada de forma subsidiária aos casos concretos não abordados pelos demais documentos normativos.

A referida lei estabelece parâmetros de simplificação e ampliação da regularização migratória, além do reconhecimento da condição de apátrida, bem como da naturalização facilitada, de acordo com os critérios legalmente estabelecidos. (BRASIL, 2017).

Além disso, recentemente, entrou em vigor a Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018 que versa sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. E, nesse contexto, apresenta no inciso VI do seu artigo 5º que tais medidas visam à ampliação das políticas de proteção de diversos grupos sociais vulneráveis, inclusive crianças e adolescentes. (BRASIL, 2018).

Apesar de serem caracterizados como avanços legislativos em virtude de seus princípios humanitários, os textos normativos citados não preveem, assim como no âmbito do ordenamento internacional, regras específicas que regulamentem as condições a que são submetidas as crianças em situação de refúgio no território brasileiro, ocasionando uma brecha legislativa quanto ao assunto.

Segundo dados do Comitê Nacional para Refugiados (2017), no Brasil, até o final de 2016, 9.552 (nove mil, quinhentas e cinquenta e duas) pessoas de 82 (oitenta e duas) nacionalidades diferentes tiveram sua condição de refugiada devidamente reconhecida, caracterizando, naquele ano, um aumento de 12% (doze por cento) no número total de refugiados reconhecidos no país.

No que se refere às solicitações de refúgio, foram 28.385 (vinte e oito mil, trezentas e oitenta e cinco) em 2014; 28.670 (vinte e oito mil, seiscentas e setenta) em 2015 e 10.308 (dez mil, trezentas e oito) em 2016, constatando-se uma diminuição de 64% (sessenta e quatro por cento) neste último ano com relação ao ano anterior. Ainda nesse sentido, observa-se que, em 2016, 11% (onze por cento) das pessoas que requereram a concessão do *status* de refúgio tinham menos de 18 (dezoito) anos e que 9% (nove por cento) dos pedidos foram concedidos

a essa categoria. (CONARE, 2017).

Atualmente, segundo o último documento “Refúgio em números” divulgado recentemente, até o final do ano passado, o Brasil reconheceu a condição de refugiado a 10.145 (dez mil, cento e quarenta e cinco) pessoas, sendo que 5.134 (cinco mil, cento e trinta e quatro) delas residem em território nacional. E, apenas no ano de 2017, reconheceu 587 (quinhentos e oitenta e sete) refugiados, sendo 20% (vinte por cento) deles menores de 18 (dezoito) anos. (CONARE, 2018).

No que diz respeito às solicitações de refúgio, o país recebeu, em sete anos, segundo os referidos dados, 126.102 (cento e vinte e seis mil e cento e duas) solicitações de reconhecimento de refúgio, sendo certo que 86.007 (oitenta e seis mil e sete) ainda estão em trâmite e 33.866 (trinta e três mil, oitocentas e sessenta e seis) delas foram requeridas apenas no ano de 2017. (CONARE, 2018).

De acordo com os dados da pesquisa elaborada pela equipe técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no ano de 2013, das 140 (cento e quarenta) crianças que solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, 20 (vinte) delas chegaram ao país desacompanhadas ou separadas. Além disso, dos menores de idade titulares da amostra<sup>6</sup> da pesquisa, aproximadamente 38% (trinta e oito por cento) deles vieram desacompanhados e 5,0% (cinco por cento) separados, cabendo ressaltar que o mais novo dentre eles tinha, tão somente, 8 (oito) anos de idade. (LIMA et.al., 2017, p. 72 e 114).

Atualmente, segundo informações fornecidas pelo CONARE, através de solicitação formal realizada pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e – SIC) ao Ministério da Justiça<sup>7</sup>, de janeiro a junho de 2018, houve 161 (cento e sessenta e um) pedidos de reconhecimento de refúgio na faixa etária entre 0 a 12 anos e 67 (sessenta e sete) solicitações da faixa etária entre 13 a 17 anos de idade. Naquela oportunidade, a coordenação do Comitê informou, ainda, não possuir dados sistematizados anteriores a 2018 sobre crianças e adolescentes solicitantes de refúgio e, tampouco, sobre aqueles que estariam, eventualmente, separados ou desacompanhados de pais ou responsáveis.

Tratando, especificamente, da situação jurídica de crianças e adolescentes no Brasil, contrapondo-se aos preceitos estabelecidos na Doutrina da Situação Irregular – que

---

<sup>6</sup> Para a realização da pesquisa elaborada pela equipe técnica do IPEA, fora considerada uma amostra composta de 4.150 (quatro mil cento e cinquenta) processos deferidos, ressaltando-se que o referido número não representa a quantidade de refúgios reconhecidos, eis que cada processo pode conter mais de uma solicitação (titular e seus acompanhantes).

<sup>7</sup> A solicitação ao Sistema de Informação fora formalizada através do protocolo 08850004137201871 realizado em 22 de agosto de 2018 por meio de senha de uso pessoal e intransferível no site correspondente.

considerava os menores de idade como objetos de proteção e não como sujeitos de direitos – a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 disseminaram, no país, a Doutrina da Proteção Integral que, por sua vez, reconhece direitos e garantias fundamentais inerentes àqueles indivíduos menores de 18 (dezoito) anos.

Tem-se, portanto, que “pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, o problema da criança é tratado como uma questão pública e abordado de forma profunda, atingindo, radicalmente, o sistema jurídico.” (LIBERATI, 2006, p. 27).

A partir da instauração desse novo ordenamento jurídico, todas as crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos plenos de direito, sendo caracterizados, sobretudo, por sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento. Assim como os adultos, crianças e adolescentes receberam o *status* de titulares de direitos fundamentais e se tornaram protagonistas de sua própria realidade, podendo interagir com o respectivo Sistema de Justiça.

Nessa nova ordem jurídica, as opiniões de crianças e adolescentes são devidamente consideradas e o juiz responsável pela Vara da Infância e da Juventude tem seus “poderes” limitados pelo sistema de garantias de direitos (BELOFF, 2004, p. 18-21); situação esta que coíbe, portanto, a intervenção estatal coercitiva ilimitada e oferece ao indivíduo menor de idade condições de participação nos assuntos que dizem respeito à consolidação e ao reconhecimento dos seus direitos.

Diante dessa nova realidade, observa-se, acima de tudo, a expressiva incidência do princípio da prioridade absoluta previsto no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.<sup>8</sup> Tal princípio “(...) é o norte para a efetivação dos demais direitos e garantias fundamentais, retratando um ‘priorizar’ à infância e juventude, desde o recém-nascido ao adolescente”. (FONSECA, 2012, p.18).

Tal garantia constitucional pressupõe o estabelecimento de um sistema que priorize a efetivação de direitos de crianças e adolescentes, de modo que seja conferido a essa categoria um atendimento prioritário nos serviços públicos, bem como preferência na formulação e na execução das políticas públicas.

Dessa forma, o princípio da prioridade absoluta fundamenta o sistema de garantias de

---

<sup>8</sup> Sobre o assunto, vide redação dos respectivos artigos.

direitos que estabelece parâmetros para o funcionamento de uma política pública que priorize o atendimento a crianças e adolescentes, sem que sejam estabelecidas quaisquer distinções. (SARAIVA, 2013, p.92).

Portanto, a prioridade absoluta deve ser concedida a qualquer criança ou adolescente, independentemente de suas condições sociais, físicas e étnicas, na medida em que seja conferido a essa categoria um atendimento prioritário nos serviços públicos, bem como preferência na formulação e na execução das políticas públicas.

Nesse sentido, em atenção ao que pressupõem os princípios disciplinados na Convenção sobre Direitos da Criança de 1989, é certo que, sendo aplicado a todas as crianças e adolescentes, o princípio constitucional da prioridade absoluta deve abarcar, inclusive, a efetivação dos direitos e garantias fundamentais concernentes às crianças estrangeiras que chegam ao país buscando refúgio, principalmente aquelas que adentram no território brasileiro separadas ou desacompanhadas de pais ou responsáveis.

Considerando, portanto, os preceitos da Doutrina da Proteção Integral, as condições de extrema vulnerabilidade vivenciadas por menores de idade que ingressam sozinhos no país, bem como a ausência de normatização específica sobre a temática, fora publicada a Resolução Conjunta de 09 de agosto de 2017, assinada por representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE); do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e da Defensoria Pública da União (DPU).

Tal resolução é o primeiro ato normativo brasileiro a abordar, de maneira peculiar, a questão de crianças estrangeiras que chegam desacompanhadas ou separadas no país, estabelecendo, sobretudo, procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção desse público específico.

O referido documento dispõe sobre a aplicação integral da política de atendimento à criança e ao adolescente, em igualdade de condições, a todos os menores de idade estrangeiros que ingressem sozinhos no país; a garantia de agilidade e prioridade na tramitação dos respectivos processos administrativos; a não aplicação de medida de retirada compulsória para local em que seus direitos estejam ameaçados de violação; o respeito ao princípio da não devolução (*non-refoulement*); os procedimentos que devem ser adotados pelas autoridades fronteiriças e, posteriormente, pela Defensoria Pública da União na identificação e atendimento dessas crianças e adolescentes. (CONANDA; CONARE; CNIg; DPU, 2017).



Assim, ainda que represente um avanço no que se refere à regulamentação da situação de crianças e adolescentes separadas ou desacompanhadas que chegam ao país, verifica-se, a partir da leitura da resolução e de uma análise comparativa com a legislação italiana, que a normatização brasileira não é abrangente de modo a estabelecer critérios práticos de efetivação dos direitos desses menores de idade que, conforme já ressaltado, vivenciam situações de extrema vulnerabilidade.

Ao determinar os procedimentos de identificação e, posteriormente, de atendimento pela Defensoria Pública da União – colocando-a como responsável pelos pedidos de regularização migratória, solicitação de documentos e demais atos de proteção – a resolução acaba por se limitar ao anseio de garantir a atenção na fase preliminar da situação vivenciada por crianças e adolescentes separadas ou desacompanhadas sem prever meios práticos para uma efetivação futura de seus direitos fundamentais como, por exemplo, através da figura do tutor voluntário previsto na legislação italiana.<sup>9</sup>

Tal deficiência ocorre, inclusive, pelo fato de o texto estar previsto em uma resolução que, apesar de seu inegável caráter regulamentar (CARVALHO FILHO, 2015, p. 58), não pode ser considerada uma lei e, por isso, não possui o mesmo *status* impositivo e extensivo necessários ao caso, caracterizando a situação da criança como algo precário e frágil tanto no âmbito normativo quanto social.

Diante disso, embora o reconhecimento da necessidade de regulamentação da temática seja considerado um grande passo para a efetivação dos direitos de crianças estrangeiras desacompanhadas ou separadas que ingressam no país, seria interessante que o Brasil, seguindo o exemplo italiano, promulgasse uma lei que versasse sobre o assunto, a fim de estabelecer medidas protetivas mais abrangentes para esse público.

Ademais, a própria ausência de informações consolidadas sobre a existência de crianças separadas ou desacompanhadas em território nacional, bem como a precariedade normativa que norteia os casos dessa categoria já demonstram pouca preocupação com a questão apresentada. Isso porque, mesmo que existam leis gerais que visem proteger as pessoas que buscam refúgio no país, a condição de vulnerabilidade vivenciada pela criança necessita de uma atenção especial por parte do Estado.

---

<sup>9</sup> A eventual propositura de ação judicial acabará por ensejar na nomeação de um tutor para cuidar dos interesses de crianças estrangeiras desacompanhadas ou separadas. Todavia, a previsão legislativa da figura do tutor voluntário – como acontece no caso italiano – resultaria em um procedimento mais célere e eficaz para a resolução do problema de ausência de representação legal dessa criança que, em razão de sua condição de extrema vulnerabilidade, necessita de urgente atenção.

## Conclusão

Tendo como base princípios de solidariedade e cooperação entre as diferentes civilizações, compreende-se o instituto do refúgio, além de sua concepção jurídico-positiva, como um verdadeiro pressuposto humanitário e altruístico entre os povos e que ocupa, atualmente, o centro das discussões de política externa e relações internacionais, principalmente, no continente europeu.

Considerando, portanto, o aumento das solicitações de concessão de refúgio nos últimos anos, tal questão vem se tornando de relevante discussão no cenário mundial, levando diversos países a reformularem eventuais conceitos e parâmetros de atuação cabíveis para lidar com a problematização da temática.

Nesse aspecto, tem-se que as condições desumanas vivenciadas por crianças durante o processo migratório ensejaram uma maior preocupação dos Estados com essa categoria específica – merecendo, inclusive, ampla cobertura midiática –, visto que se trata de grupo social extremamente vulnerável não apenas pela situação que ensejou a respectiva migração, mas, igualmente, pela natural vulnerabilidade da criança, devidamente reconhecida pela Convenção de 1989.

Diante disso, fundada no princípio do melhor interesse da criança, a Lei Zampa estabelece a precípua vulnerabilidade de pessoas menores de idade, merecendo tratamento igualitário, independentemente de sua origem e *status* social. As questões religiosas, raciais, políticas, étnicas e de nacionalidade deixam de ser fundamentais para o reconhecimento deste novo tipo de refugiado, de modo que até mesmo aquela criança que ingressou no país desacompanhada ou separada dos pais ou responsáveis legais deverá ser acolhida de forma idêntica aos demais.

Nessa mesma perspectiva, ao aprovar a Resolução Conjunta de 09 de agosto de 2017, o Brasil buscou estabelecer métodos de efetivação de direitos fundamentais inerentes às crianças que chegam separadas ou desacompanhadas ao país, reconhecendo a aplicabilidade igualitária do sistema de garantia de direitos como um todo.

Todavia, em que pese já seja um avanço no que se refere à regulamentação da situação dessas crianças que ingressam sozinhas no território brasileiro, cabe salientar que seria interessante que o Brasil, seguindo o exemplo italiano, promulgasse uma lei que versasse sobre o assunto, uma vez que a resolução é ato normativo frágil que não tem *status* de lei e pode ser derrubada com facilidade, colocando em risco as garantias conferidas a esse público

e o respeito a sua condição de pessoa em desenvolvimento.

De qualquer forma, ainda que haja a necessidade de uma legislação específica no Brasil, é certo que ambos os documentos normativos ditam um novo rumo de fluxos migratórios, levando a discussão a um patamar centrado na questão humanitária, bem como no reconhecimento da criança como sujeito pleno de direitos e não como mera extensão do núcleo familiar ou simples objeto de proteção do Estado.

## Referências

AIRÉS, Philippe. *História Social da Criança e da Família*. Tradução de Dora Flaksman. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados (1951)*. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados)>. Acesso em: 22 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. *Declaração de Cartagena*. 22 nov. 1984. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena)>. Acesso em: 22 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. *Global Trends – Forced Displacement in 2016*. 19 jun. 2017a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Refugee and Migrant Children in Europe Accompanied, Unaccompanied and Separated*. Mid year Overview of Trends. jan-jun 2017. Out. 2017b. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60348>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. BARICHELLO, Stefania Eugenia. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. *Revista do Direito da UNISC*, Santa Cruz do Sul, v.2, n. 46, p. 104-134, maio – ago. 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507/4076>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo: Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. *Violência sexual intrafamiliar: é possível proteger a criança?* Revista Virtual Textos & Contextos, nº 5, nov. 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1022/802>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BAUMAN, Zigmunt. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BELOFF, Mary. *Los derechos del niño em el sistema interamericano*. Buenos Aires: Del Porto, 2004.

BOED, Roman. The State of the Right of Asylum in International Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*. vol. 5:1, p. 1-34, 1994. Disponível em: <<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1342&context=djcil>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.474 de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF, 22 jul. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 13.445 de 24 de maio de 2017*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF, 22 jul. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 13.684 de 21 de junho de 2018*. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jun. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm)>. Acesso em: 05 set. 2018.

BRUÑOL, Miguel Cillero. O interesse superior da criança no marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. In: MENDEZ, Emílio García; BELOFF, Mary (orgs.). *Infância, Lei e Democracia na América Latina*. v. 1. Blumenau: FURB, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015.

COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE). *Refúgio em números*. Jun. 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Refúgio em números – 3ª edição*. Abr. 2018. Disponível em: <[http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros\\_1104.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2018.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (CRC). *General Comment nº6 (2005)*.

Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. Thirty-ninth session - 17 May/3 June 2005. 1 september 2005. Geneva: CRC, 2005. Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/2\\_1/IIPAG2\\_1\\_2\\_6\\_2.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/2_1/IIPAG2_1_2_6_2.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA); COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE); CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg); DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). *Resolução Conjunta de 09 de agosto de 2017*. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/resolucoes/resolucoes-conjuntas-do-conanda-2/resolucao-conjunta-conanda-conare-cnig-dpu-de/view>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

FIRMEZA, George Torquato. *Brasileiros no exterior*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FONSECA, Antonio Cezar Lima da. *Direito da Criança e do Adolescente*. 2 ed. São Paulo: Altas, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro – estudos de teoria política*. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

ITÁLIA. *Legge 7 aprile 2017, n. 47*. Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 93, de 21 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

INTERNATIONAL REFUGEE ORGANIZATION (IRO). *Constitution of the International Refugee Organization*. 15 dez. 1946. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0284.pdf>> . Acesso em: 15 mar. 2018.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Processo Penal Juvenil: a garantia da legalidade na execução da medida socioeducativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

\_\_\_\_\_. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

\_\_\_\_\_. *Adolescente e ato infracional: medida socioeducativa é pena?* 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

LIGA DAS NAÇÕES. *Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados*. Genebra, 28 de outubro de 1933. Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/11580/>. Acesso em 15 mar. 2018.

LIMA, João Brígido Bezerra. et. al. *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)*. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829\\_Refugio\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. (OEA). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. 22 nov. 1969. Disponível em:

<[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 09 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 10 dez. 1948. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=E)>. Acesso em: 16 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. 20 nov. 1989. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10127.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10127.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

PEREIRA, Tânia da Silva. *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SALESIANI PER IL SOCIALE. Federazione SCS/CNOS (Servizi Civili e Sociali – Centro Nazionale Opere Salesiane). *Il tutore volontario per minori stranieri non accompagnati*. Sfida ed opportunità per la Famiglia Salesiana. Disponível em: <[https://www.salesianiperilsociale.it/wp-content/uploads/2017/07/Guida\\_tutore\\_volontario\\_mnsa\\_salesiani\\_per\\_il\\_sociale\\_2017.pdf](https://www.salesianiperilsociale.it/wp-content/uploads/2017/07/Guida_tutore_volontario_mnsa_salesiani_per_il_sociale_2017.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SARAIVA, João Batista Costa. *Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil* 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SISTEMA DI PROTEZIONI PER RICHIEDENTI ASILO E REFUGIATI (SPRAR). *Rapporto sulla protezione Internazionale in Italia 2017*. Out. 2017a. Disponível em: <<http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/11/2-Sintesi-Rapporto-Protezione-2017.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Rapporto Annuale SPRAR*. Atlante SPRAR 2016. 27 jun. 2017b. Disponível em: <<http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/06/Atlante-Sprar-2016-2017-RAPPORTO-leggero.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

TAVARES, José de Farias. *Direito da Infância e da Juventude*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TEJADAS, Sílvia da Silva. *Juventude e Ato Infracional: as múltiplas determinações da reincidência*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

WOMEN'S COMMISSION FOR REFUGEE CHILDREN AND WOMEN (WCRCW). *Prison Guard or Parent? INS Treatment of Unaccompanied Refugee Children*. Maio, 2002. New York: WCRCW, 2002. Disponível em: <[https://www.womensrefugeecommission.org/images/zdocs/ins\\_det.pdf](https://www.womensrefugeecommission.org/images/zdocs/ins_det.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

## **O Princípio do Melhor Interesse e a nova Condição Jurídica de Crianças Refugiadas Separadas ou Desacompanhadas: uma abordagem sobre Brasil e Itália**

## **Resumo**

O artigo pretende abordar o tratamento conferido por Brasil e Itália às crianças refugiadas separadas ou desacompanhadas, por meio de seus respectivos documentos normativos. Nesse contexto, o presente trabalho apresenta, preliminarmente, o reconhecimento do sentimento de infância e a consolidação do princípio do melhor interesse da criança pela Convenção das Nações Unidas sobre Direitos da Criança de 1989. Além disso, trata da regulamentação do instituto do refúgio e sua aplicação aos menores de 18 (dezoito) anos. Posteriormente, busca demonstrar as inovações estabelecidas pela lei italiana nº47/2017 (Lei Zampa) e pela Resolução Conjunta de 09 de agosto de 2017 no Brasil, especificando os principais pontos regulamentados. Por fim, conclui-se que, apesar de haver, no ordenamento jurídico brasileiro, leis que abordem a temática do refúgio, há a necessidade de implementação de uma legislação específica que reconheça expressamente os direitos de crianças nessas condições, nos moldes do caso italiano. Para a elaboração deste estudo fora empregado o método de revisão bibliográfica, a partir da utilização de obras e artigos concernentes à literatura especializada nas áreas do Direito e da Ciência Política, bem como o método de análise de documentos oriundos de diversos órgãos nacionais e internacionais que versam sobre a temática exposta.

**Palavras-Chave:** Refugiados – crianças separadas ou desacompanhadas – Brasil – Itália.

## **The Principle of Best Interest and the new Legal Condition of Separated or Unaccompanied Refugee Children: an approach on Brazil and Italy**

### **Abstract**

The article intends to approach the treatment conferred by Brazil and Italy on separated or unaccompanied refugee children, through their respective normative documents. In this context, this paper presents, first of all, the recognition of the feeling of childhood and the consolidation of the principle of the best interest of the child by the 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child. In addition, it deals with the regulation of the refugee institute and application to young people under 18 (eighteen) years. Subsequently, it seeks to demonstrate the innovations established by Italian Law No. 47/2017 (Zampa Law) and by the Joint Resolution of August 9, 2017 in Brazil, specifying the main regulated points. Finally, it is concluded that, although there are laws in Brazil that deal with refugee issues, there is a need to implement specific legislation that explicitly recognizes the rights of children under these conditions, in the manner of the Italian case. For the preparation of this study, the method of bibliographical revision was used, based on the use of works and articles related to the specialized literature in the areas of Law and Political Science, as well as the method of analysis of documents originating from various national and international bodies that on the subject matter.

**Keywords:** Refugees - separated and unaccompanied children - Brazil - Italy.

## **El Principio del Mejor Interés y la Nueva Condición Jurídica de Niños Refugiados Separados o Sin Acompañante: un enfoque sobre Brasil e Italia**

### **Resumen**

El artículo pretende abordar el trato verificado por Brasil e Italia a los niños refugiados separados o sin acompañante, por medio de sus documentos normativos respectivos. En este contexto, el trabajo presenta, de manera preliminar, el reconocimiento del sentimiento de la infancia y la consolidación del principio del mejor interés del niño por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los niños 1989. Además, trata de la regulación del instituto del refugio y su aplicación a los menores de 18 (dieciocho) años. Después, búsqueda demostrar las innovaciones establecidas por la ley italiana nº47/2017 (Ley Zampa) y por la Resolución Conjunta de 09 de agosto de 2017 en Brasil, especificando los puntos principales regulados. Por fin, se concluye que, aunque hay, en el ordenamento jurídico brasileño, leyes que se acercan de la temática del refugio, hay la necesidad de la puesta en práctica una legislación específica que reconoce los derechos de los niños expresamente en esas condiciones, en los moldes del caso italiano. Para la elaboración deste estudio el método de la revisión de bibliographical había sido usado, empezando del uso de obras y artículos de la literatura especializada em las áreas del Derecho y de la Ciencias Políticas, así como el método del análisis de documentos procedentes de algunos organismos nacionales e internacionales que atcan la temática expuesta.

**Palabras Clave:** Refugiados - niños separados o sin acompañante - Brasil - Italia.

## **La Criminalización de la Migración y el Rol de las Transnacionales en los Países de Destino: el caso de los senegaleses en Barcelona y Buenos Aires**

Recibido: 15-01-2018  
Aprovado: 09-04-2019

<sup>1</sup>Jeremías Pérez Rabasa  
<sup>2</sup>Verónica Jaramillo Fonnegra

### **Introducción**

Para 2015 habían 244 millones de personas viviendo fuera de su lugar de nacimiento (OIM, 2018), para la mayoría de esas personas existen mayores trabas en el ingreso y permanencia en los países de destino que para las empresas transnacionales. Estas empresas y sus representantes son bienvenidas en los distintos países con exenciones de impuestos y visas de privilegio. Pero además tienen un lugar en los centros de poder de las ciudades y la capacidad de imponer agendas de políticas públicas que cuiden sus intereses.

Para Saskia Sassen (2017) las numerosas negociaciones entre los Estados nacionales y los actores económicos globales llevaron a que el sistema financiero construya normas de facto, lo que privatiza las capacidades para hacer normas, las cuales tradicionalmente estaban asociadas a los poderes monopólicos del Estado (Sassen, 2008). Lo que implica la existencia de legislaciones en las que se plasma el interés de unos pocos en lugar de la mayoría. Muchos

---

<sup>1</sup> Licenciado en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina. Realizó una Especialización en Migración y Asilo, es Maestrando en Derechos Humanos, y doctorando en Derechos Humanos, todos estos posgrados en la UNLa. Actualmente es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina. Email: jperezrabasa@gmail.com

<sup>2</sup> Abogada por la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín (UNAUCLA), Colombia. Magister en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de la Plata (UNPLA), Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina y becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Actualmente, es investigadora y docente del Centro de Justicia y Derechos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Se especializa en Derechos Humanos, Derechos Laborales, Género y Migraciones Internacionales, actualmente investiga sobre personas migrantes y el acceso a la justicia, especialmente de mujeres migrantes en la Argentina en contextos de trabajo doméstico y violencias. Argentina. Email: verojarafonn@gmail.com



de esos intereses son gestionados por una élite gerencial transnacional que se concentra en los países centrales (Pereda y Prada, 2002; Arrighi, Hopkins, y Wallerstein, 1999).

El objetivo del presente trabajo es analizar en perspectiva comparada lo que sucede en Buenos Aires y en Barcelona en relación con la migración senegalesa. Poniendo la lupa en el rol de las empresas transnacionales y cómo éstas influyen en la configuración de políticas que impactan en los derechos de las personas migrantes tanto en los países de origen como en los de destino. Ya que por un lado, el lobby de las transnacionales impone, para invertir en algunos países, condiciones económicas flexibilizadoras del mercado laboral, que inducen a las personas a salir de sus países de origen, pero a la vez exigen la persecución de trabajadores migrantes racializados, gestionando agendas criminalizantes en los países de destino.

La elección temática encuentra su base en una serie de coincidencias entre normativas, prácticas policiales y mediáticas que tiene efectos similares en la vida de las personas de origen senegalés en ambos países. Es por lo anterior, que partimos de la hipótesis de que existe un paquete de medidas criminalizantes, promocionado por poderes económicos transnacionales, que opera con mayor rigor sobre ciertos colectivos de migrantes, racializados y expuestos a mercados laborales desregulados.

Tanto en España como en Argentina, los migrantes senegaleses se ven forzados a la irregularidad documental, y frente a las escasas posibilidades de obtener un trabajo regular terminan laborando en la venta callejera que les proporciona una mera subsistencia. Esta situación en ambos países, es perseguida bajo tres ejes: las reglamentaciones municipales contravencionales -tanto en Barcelona como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las que regulan el uso del espacio público-, las leyes nacionales de protección de derechos de autor como la ley de marcas, o uso indebido de marcas y la persecución judicial tras la sospecha de la pertenencia al crimen organizado (mafias). A lo que se le suma el control poblacional en las calles por irregularidad migratoria.

Las fuerzas de seguridad de ambas ciudades hacen un uso excesivo de la violencia para perseguir a los migrantes. Pero en España -con mayor certeza- a diferencia de Buenos Aires, estas medidas pueden terminar con la expulsión de los senegaleses luego del encierro en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). No obstante, en Buenos Aires, desde

2016 se han intentado instaurar medidas semejantes con modificaciones en materia migratoria.

El diseño metodológico de la presente investigación será mixto y pretende integrar distintos elementos cuali-cuantitativos (Mendizábal, 2016) para poder propiciar mayor solidez al análisis. Los elementos cuantitativos recopilados provenientes de fuentes secundarias como censos o pedidos de información pública que se han realizado a: l'Agence Nationale de Statistique et de la Démographie de la República de Senegal y a la Dirección Nacional de Migraciones en Argentina. También se utilizaron los datos públicos del Instituto Nacional de Estadística de España y el Institut d'Estadística de Catalunya.

Nuestra recopilación de información cualitativa se divide en dos etapas, un primer momento, de análisis documental de normas, decretos y leyes locales, así como también en la recopilación de literatura especializada. Se analizó, además, la información pública del Ministerio de Justicia y Seguridad y del Ministerio Público Fiscal, ambos de la Ciudad de Buenos Aires. Para el caso Español, se analizó la información pública de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado de España (MUFACE), de la European Union Intellectual Property Office (EUIPO), de la European Union's law enforcement agency (EUROPOL) y de la Asociación Nacional para la defensa de la Marca (ANDEMA). Y en un segundo momento, se realizó un seguimiento de casos que trascendieron en las redes sociales y algunos de ellos tuvieron impacto en los medios de comunicación escrita. Muchos de estos casos llegaron a nuestro conocimiento al pertenecer a las redes de activismo, por medio de referentes senegaleses y vendedores ambulantes que trabajan en la defensa de estos colectivos tanto en Buenos Aires como en Barcelona.

### **Herramientas para el Análisis**

En la actualidad las multinacionales tienen organizaciones que representan sus intereses<sup>3</sup> con un fuerte poder de lobby e influencia directa en las políticas locales de los países más pobres (Arevalo Mutis, 2008). Además existe un proceso de internacionalización del Estado, donde no son solo actúan los ejecutivos de corporaciones internacionales, sino también los altos representantes de los países en materia de comercio y finanza y los

---

<sup>3</sup> Como el Fondo Monetario Internacional (FMI), o el Banco Mundial (BM), la Comisión Trilateral y la propia OMC, entre otras.

administradores locales de empresas vinculadas a los sistemas internacionales de producción (Cox, 1993)

En la actualidad no es posible analizar la noción soberana del Estado Nación sin comprender una estructura de Estados a nivel mundial, donde las posiciones de poder de cada uno varían según el lugar que ocupan en lo que Arrighi, Hopkins, y Wallerstein (1999: 41) denominaron el “ordenamiento jerárquico interestatal”<sup>4</sup>. La posición en este orden implica ciertas autonomías y ciertas dependencias, pero intentar correrse de algunas pautas, consideradas generales, provoca la sanción por parte del conjunto de los Estados. Con lo cual, las empresas más grandes tienen una garantía política para su accionar a nivel mundial. Nuestro análisis no sugiere que Argentina y España ocupan el mismo lugar, sino que existen aspectos de la configuración de ciertas normas y prácticas que los Estados comparten y que los llamados “mercados” no solo avalan sino que promueven, con el suficiente poder como para configurar una determinada política, en este caso de análisis, de una política migratoria que impacta de manera diferenciada en migrantes racializados.

Por otra parte, algunos autores sostienen que en la actualidad la criminalización de la migración no se reduce a la detención y deportación de personas migrantes, sino que existen numerosas prácticas que engloban el concepto. Puede decirse que el concepto criminalización de la migración está contenido dentro del concepto de securitización de la migración, en donde se destacan algunas prácticas administrativas, tales como: la evaluación de riesgos, las estadísticas y la creación de categorías o perfiles de migrantes más o menos proclives al delito (Bigo, 2002).

Es decir, formas de control usadas por el Estado, no necesariamente punitivas llevan a la securitización de la migración. Por ejemplo, prácticas como la revisión de los antecedentes penales para el ingreso y permanencia a un determinado territorio se puede considerar una política de control securitaria. También podemos destacar formas modernas de control

---

<sup>4</sup> El ordenamiento jerárquico interestatal es algo más complejo que la posición en la división internacional del trabajo, ya que supone también una arquitectura política internacional. A modo de ejemplo, los 7 países con mayor PBI per cápita según informa el FMI son Qatar, Luxemburgo, Singapur, Brunei, Kuwait, Noruega y Emiratos Árabes; pero ninguno de estos países pertenece al G7, ni tampoco ninguno de estos son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por último y para completar el dato, según indica la revista Forbes, en el 2018 las 10 multinacionales más grandes corresponden a empresas con casa matriz en solo dos países China y EEUU (FORBES, 2018). Como queda en evidencia, esta arquitectura es mucho más compleja e implica también factores históricos, raciales, culturales, militares, entre otros.

securitario, con aplicaciones en los celulares y vigilancia en las calles donde son usados perfiles raciales para seleccionar quienes pertenecen o no a la comunidad nacional.

En cuanto al racismo, diremos que existe racismo estructural, según la Convención Interamericana Contra el Racismo y toda Forma de Discriminación e Intolerancia, cuando las políticas públicas, prácticas institucionales, representaciones culturales y otras normas funcionan de diferentes maneras, para perpetuar la desigualdad entre grupos raciales distintos. De este concepto se desprende otro, que nos permite comprender algunos aspectos específicos del racismo, la noción de racismo institucional. Llamamos racismo institucional a las prácticas institucionales que llevan a la reproducción de las desventajas de la población no-blanca. Desde normativas o prácticas contrarias que inhiben el acceso a recursos y servicios del Estado hasta el mal trato, el lenguaje o los procedimientos administrativos sofisticados e incomprensibles (Segato, 2006).

### **¿Por qué Migran los Senegaleses?**

#### *Contexto*

Senegal<sup>5</sup> es un país del África Occidental, perteneciente a lo que se conoce como el África Subsahariana, es decir aquellos países al sur del desierto del Sahara. Tiene una población total de 15,8 millones de personas según proyecciones del último censo, de las cuales solo el 1,68% es inmigrante, es decir, 266.290 personas provienen de otro país. En contraposición Senegal se configura como un país de emigración con aproximadamente 559.952 personas fuera de su territorio esto es un 3,53% de su población total.

Pero esta situación migratoria no fue siempre de esta manera, Senegal ha sido históricamente un país de destino de migrantes. Pero a partir del año 1995 se ha revertido esta tendencia para convertirse paulatinamente en un país de tránsito de los migrantes que intentan llegar al norte de África o Europa; y de emigración fundamentalmente (OIM, 2010). Podemos encontrar las causas de esta modificación en el flujo migratorio en la profunda crisis económica que vivió el país a partir del año 1994, donde se devaluó la moneda local un 50% (Santellán, 2010), el franco CFA (Communauté financière d'Afrique), moneda que comparten

---

<sup>5</sup> Cuenta con una división en 14 regiones, siendo la Ciudad de Dakar la capital y también la que mayor densidad de población tiene. El país limita con Mauritania al Norte, con Malí al Este, con Guinea y Guinea Bissau al Sur; al Oeste limita con Gambia y el mar Atlántico. Es un país con una extensión de 196.722 km<sup>2</sup>.

en África Occidental 8 países<sup>6</sup>. Sumado a lo que se conoció como el Programa de Ajuste Estructural Agrícola, también del año 1994, que consistía en la liberalización de los precios del arroz, al algodón, el maní y el sector ganadero, a lo que se le agregan las reformas institucionales y financiadas por el Banco Mundial, el Organismo Francés para el Desarrollo, la Unión Europea (UE) y La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (FAO, 2007).

Como resultado de este ajuste brutal, a fines de 1994 se eliminaron totalmente las restricciones a las exportaciones, una condición para el ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que esta organización imponía al Estado senegalés. Este combo de medidas originaron una masiva migración del campo a las ciudades<sup>7</sup> y tasas crecientes de desempleo en el país, con un comportamiento constante desde mediados de los años 90`s (FAO, 2017).

Los migrantes senegaleses son fundamentalmente agricultores y pescadores que van en busca de trabajo a las ciudades, sobre todo Dakar, Thiès y Touba. Entre estas tres ciudades reciben el 60 % de la migración interna y a su vez entre las tres representan casi el 50% de la población total del país. Según indica la FAO (2017), el 80% de los migrantes externos senegaleses refiere viajar por motivos económicos. En conclusión, predomina la tendencia mayoritaria de migración interna<sup>8</sup> y además la migración externa en Senegal sigue siendo mayoritariamente intercontinental<sup>9</sup> (FAO, 2017). El perfil migratorio está altamente masculinizado, en general se mueven en redes transnacionales de varones solos, que no

---

<sup>6</sup> “Los Estados del África Occidental empezaron a emitir moneda bimetálica en 1992(...) Las naciones que conforman esta unión monetaria son: Benín, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Costa de Marfil, Malí, Níger, Senegal y Togo. Las monedas son emitidas por el Banco Central de los Estados de África del Oeste (BCEAO), la unión monetaria se llama Unión Monetaria y Económica de África del Oeste (WAEMU). Los francos CFA de África del Oeste están junto con los francos CFA de los estados del África Central respaldados por el Tesoro francés y con una paridad fija de 100 francos CFA= 1 franco francés o lo que es lo mismo actualmente 665,957 francos CFA= 1 Euro. En 1958 con la llegada de la Quinta República el franco CFA pasó de llamarse “Franc des Colonies Françaises d’Afrique” a llamarse “Franc de la Communauté Française d’Afrique”; en esa época se produjo la redenominación del franco francés, con lo que 100 francos valían un nuevo franco francés de modo que la paridad quedo 1 Franco CFA = 0.02 Francos franceses. El siguiente cambio en la paridad se produjo el 12 de Enero de 1994 cuando el franco CFA se devaluó hasta valer 0,01 franco francés o lo que es lo mismo 100 francos CFA= 1 franco francés. (Romero Luque, 2014)

<sup>7</sup> Senegal junto con Nigeria y Kenia son los tres países con mayor migración interna del África.

<sup>8</sup> “Los africanos subsaharianos se desplazan principalmente dentro de África (casi el 70%), a los países vecinos o dentro de su región. (...) Además, la evidencia de una diversidad de países, aunque limitada, sugiere que la migración interna es muy importante e incluso podría ser el patrón de migración dominante en la SSA. Representa alrededor del 80% de las migraciones en Nigeria y Uganda, **el 50% en Kenia y Senegal** y el 38% en Burkina Faso” (FAO, 2017:22)

<sup>9</sup> “Senegal tiene una fuerte tradición de migración que se dirige esencialmente hacia el continente africano (45% de los migrantes internacionales)” (FAO, 2017:32)

propenden a la reagrupación familiar, ya que cuentan con empleos precarios y gran movilidad geográfica (Robin, 1996).

### ***La red asociativa***

La migración de senegaleses se sustenta en una gran red asociativa que garantiza su inserción laboral en la venta ambulante en los países de destino. Las redes asociativas son construidas por los que ya están en el país de destino y facilitan mercadería y un lugar en la calle, lo que les permite trabajar de forma rápida; se les gestiona mercadería cuando es incautada por la policía. Sobre la composición de las redes asociativas de este colectivo hay algunos trabajos tanto en España (Crespo Ubero, 2006), como en Argentina (Zubrzycki, 2016).

Otros autores como Vázquez Silva (2011) le otorga especial importancia al modelo *módou módou*<sup>10</sup> como forma de migración de los senegaleses; identificándolo con el paradigma de las migraciones transnacionales donde la circulación constante de personas, saberes, capitales y religiosidad transcurre entre los países de origen y destino con el fin de “aprovechar las oportunidades económicas y políticas creadas por esas vidas duales” (Portes, y Dewind, 2004: 834). Pero además el término *módou módou* en Senegal se refiere a las personas pertenecientes a la etnia *wolof*, que tienen una movilidad de tipo rural-urbanos, con poca instrucción escolar, que se dedican al comercio informal como actividad principal y que pertenecían a la cofradía *mouride*<sup>11</sup>. Con el paso del tiempo esta denominación se extendió a todo migrante *wolof* con bajo nivel educativo que partía al exterior para dedicarse al comercio” (Zubrzycki, 2016: 6).

Las formas de sociabilización transnacional y el formato de red asociativa son los datos característico de la población *mouride*, su solidaridad religiosa y capacidad de contención comunitaria los distinguen entre otros grupos de migrantes (Bava, 2003). De esta forma los recién llegados garantizan su inserción laboral en la venta callejera, sistema que está muy relacionado con la sumisión religiosa (Evers, 1995) y los valores profesados por la comunidad *mouride* (Reiter, 2016). Estas formas de organización van a ser sospechadas y analizadas por

---

<sup>10</sup> Otra hipótesis sobre el surgimiento del término *módou-módou* dice que surgió en Francia y procede de *módou*, el diminutivo de Mamadou, un nombre muy frecuente entre los wolofs (Mboup, 2001: 29).

<sup>11</sup> *El Muridismo* una forma de práctica del Islam que se popularizó en Senegal.

los sistemas normativos eurocéntricos y clasificados como formas criminales “mafiosas” o “peligrosas” de organización.

### **Las Ciudades de Destino**

Como se dijo la elección de la Ciudad de Buenos Aires y de Barcelona se originó por el hallazgo de grandes similitudes en el tratamiento legal, policial y mediático de la población de este origen, las cuales están frecuentemente sobrerrepresentadas en las imágenes del paisaje urbano (Pacecca, Canelo, Belic, 2017; Goldberg 2003).

Los datos estadísticos evidencian algunas cercanías entre las ciudades elegidas, por ejemplo que ambas ciudades son la que tienen mayor proporción de senegaleses a nivel país, sin embargo son colectivos con una presencia marginal en el total de la población migrante, en Barcelona representan el 1,3 % de la población migrantes y en la Ciudad de Buenos Aires representan el 0,2% de los migrantes que habitan la ciudad.

#### *Barcelona*<sup>12</sup>

Barcelona es una ciudad Española capital de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con una superficie de 102,15 km<sup>2</sup>, y unos 1.620.809 habitantes (INE, 2017). Su principal fuente de ingresos es a través de los servicios, fundamentalmente, comercio y turismo, representando aproximadamente el 85% de su economía. El gobierno municipal actual está regido por el partido de izquierda Barcelona en Comú<sup>13</sup>. La mayoría de Senegaleses de España están asentado en la Ciudad de Barcelona, unas 10.820 personas, que representan el 15,9% del total de senegaleses en el país, de ellos solo la mitad tiene permiso de residencia (Institut D'estadística De Catalunya, 2017)<sup>14</sup>.

En el total país las personas migrantes provenientes del Continente Africano son apenas 720.399 personas de las más de cuatro millones, esto es alrededor del 16.3% del total

---

<sup>12</sup> Ubicada a las orillas del Mediterráneo a unos 120 km de la frontera con Francia.

<sup>13</sup> Este partido tomó posesión de su cargo en mayo de 2015, quien sucedió al partido de centro-derecha nacionalista Convergència i Unió.

<sup>14</sup> La población total del territorio español es de 45.837.953 millones de personas, de ellas los migrantes son 4.419.621, lo que corresponde al 9,5% de la población. De los cuales 1.427.538 personas son migrantes de países de la Unión Europea (UE), es decir un 32.3% son migrantes comunitarios. El segundo colectivo más numeroso es el proveniente de América del Sur, unas 1.370.083 personas que representan el 31% del total de migrantes en el país.

de migrantes. Los senegaleses no representan el colectivo africano más numeroso, de hecho, la comunidad más grande la componen los migrantes de países del límite norte de África, Marruecos, Libia, por ejemplo (INE, 2017). Pero cabe señalar que en relación a los migrantes subsaharianos, la comunidad senegalesa es la más numerosa, con unas 68.016 personas, lo que representa apenas 1,5% del total de migrantes en España, y un 0.13% del total de la población de todo el país (INE, 2018).

La política migratoria en Barcelona, tiene su asiento en política nacional española enmarcada en los acuerdos multilaterales de la Unión Europea (EU). Si bien España fue tradicionalmente un país de emigración, por lo que no existían muchas leyes sobre inmigración. Una de las primeras normas al respecto fue la Ley Orgánica 7/1985 “sobre Derechos y Libertades de los extranjeros”, que fue duramente criticada por criminalizar a la migración y por la deficiente técnica legislativa.

El aumento de los flujos migratorios en España a finales de los años 1980 y en los años 1990 mostró la necesidad de adaptar la ley a las nuevas circunstancias. Y es a partir de allí que España con su corta tradición migratoria se convierte prontamente en uno de los policías migratorios de la Unión Europea frente a los países del sur del mediterráneo.

De hecho, la estrategia a nivel país al ser un punto focal de la presión migratoria de África hacia Europa es construir relaciones internacionales con los países de emigración para instrumentar la externalización y europeización de la política migratoria. Por ello su rol en la “lucha contra la inmigración ilegal”, el aumento de la vigilancia y el control migratorio y fronterizo, y la cooperación con los países de origen y tránsito de la inmigración son elementos centrales de su política migratoria actual. Al combo de medidas se le suman exigencia de visas a las países africanos, la puesta en marcha de La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), el Proyecto Seahorse, los acuerdos de retorno, los patrullajes conjuntos del Atlántico y del Mediterráneo (Gil, Santi y Jaramillo, 2016).

Después del acuerdo Schengen podemos afirmar que existe una política migratoria para los ciudadanos de la Unión Europea y otra para los extra europeos o extracomunitarios (Gonzalez, Gil Araujo, Montañes, 2013, Gil Araujo, 2011). Éstos últimos son sometidos a



procedimientos de control poblacional en las calles, en uso de un perfil racial y pueden ser detenidos y expulsados según las políticas migratorias vigentes.

Es importante hacer un señalamiento respecto de los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE) que tienen más de tres décadas de funcionamiento en España. En la Ciudad de Barcelona se encuentra emplazado uno de ellos. Los senegaleses no representan un número significativo en relación al conjunto de los migrantes retenidos en los CIE, unas 246 personas en los datos del año 2017 en todo España, de la totalidad de retenidos que era para el año pasado 8.815 personas<sup>15</sup>. Pese a que el porcentaje de expulsiones aumentó aproximadamente un 30% en relación al año 2017 (Servicio Jesuita para los Migrantes, 2018), en el caso de los senegaleses suele no ser mayoritariamente su destino la expulsión, son encarcelados por alrededor de un mes y puestos en libertad nuevamente, hasta que algún control poblacional les indique nuevamente el destino del encierro. En el caso de Barcelona la mayoría de los senegaleses son puestos en libertad porque se cumplen los plazos de internación sin que el Estado pueda documentar a las personas<sup>16</sup>. Esta política de cárceles para migrantes, no sólo no han traído ningún beneficio -pero sí gastos- para el Estado Español, sino que claramente perjudica a los migrantes, que se ven forzados al encierro sistemático y constante, sin razón.

En cuanto a las expulsiones, otra característica que difiere entre España y Argentina es que desde el 2017 el gobierno Español ordenó más de 20.000 disposiciones de expulsión, en su mayoría a migrantes provenientes del norte de África (Cadena Ser, 2018), estas disposiciones se dan por controles poblacionales que hacen las fuerzas de seguridad y al constatar la irregularidad documental comienza un proceso de expulsión, o por encontrarse implicado en algún procedimiento penal, más adelante explicaremos cómo esto afecta al colectivo migrante que se analiza.

### *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Un dato sumamente interesante de los CIE es que el 92.69% de los retenidos en el año 2017 eran africanos. Fundamentalmente del norte de África

<sup>16</sup> Para el caso de las personas provenientes de Argelia o Marruecos la situación es distinta, siendo la expulsión su destino mayoritario.

<sup>17</sup> La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es una ciudad argentina ubicada al Este del país, en las orillas del Río de La Plata a unos 40 km de Uruguay. Es la capital federal de la Argentina, y es una ciudad con gobierno autónomo desde el año 1996. Tiene una superficie de 203 km<sup>2</sup>. El principal ingreso de la Ciudad de Buenos Aires es el sector Servicios (del sector inmobiliario, financiero y comercios), que representa el 78% de su Producto Bruto Geográfico.

En Argentina la población total de personas es de más de 44.271.041 millones de personas, la población migrante representa sólo el 4,5 % del total de la población, unas 2.164.524 personas aproximadamente. Los colectivos migrantes más numerosos los componen las personas provenientes de países del MERCOSUR, representando el 81,4 % del total de migrantes (INDEC, 2010), entre los colectivos más representativos están los paraguayos, bolivianos, chilenos, peruanos y ahora los venezolanos. De los colectivos extracontinentales los migrantes provenientes de Europa representan el 16,5 % del total de migrantes. Sólo 0,1% de personas tienen su origen en África. Los migrantes provenientes de África son mayoritariamente subsaharianos, siendo Senegal el país de procedencia de la mayoría de ellos (Espiro, Voscoboinik y Zubrzycki, 2016).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires actualmente, está gobernada por el partido de centro-derecha Propuesta Republicana (PRO) desde el 2007, quienes hoy están también en el poder nacional y provincial. Según el último censo nacional del año 2010, tiene 2.890.151 habitantes, probablemente unas 3 millones de personas para el 2018, según la tasa de crecimiento que estipula el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Es la ciudad con mayor número de migrantes, según datos de la DNM, el 87% de las radicaciones se realizan en esta ciudad. Los datos de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) correspondientes a los últimos 15 años<sup>18</sup> indican que del total de residentes permanente de origen africano 2.359 personas, 1500 son senegaleses, esto es aproximadamente el 63,6%. Cabe mencionar que en la Ciudad de Buenos Aires se encuentra el 57,8% del total de residentes senegaleses en el país, y si se suma los residentes del Aglomerado del Gran Buenos Aires<sup>19</sup>, este número asciende al 81% del total de senegaleses en el país.

Es importante tener en cuenta, respecto del colectivo que analizamos, que los datos que proporciona la DNM, no reflejan la cantidad total de migrantes senegaleses, ya que muchos se encuentran de forma irregular en el país. La Asociación de Residentes Senegaleses en Argentina (ARSA) sostiene que actualmente hay aproximadamente 5.000 senegaleses en el país. De todas maneras, aún si tomáramos este número extraoficial como certero, los senegaleses representan apenas el 0.27% del total de migrantes en el país. A pesar de esta

---

<sup>18</sup> Pedido de información pública del diario Red-Acción de Febrero del 2018. Proporcionada a los autores por la periodista que realizó el pedido.

<sup>19</sup> El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) define con esta categoría a la Ciudad de Buenos Aires y 34 Partidos de la Provincia de Buenos Aires, distinguiendo esta área geográfica del resto de la Provincia de Buenos Aires por su característica urbana como un criterio de “unidad física”.

diferencia con las cifras oficiales, diferentes estudios que se han efectuado sobre esta población refieren que la mayoría de ellos se asientan en la Ciudad de Buenos Aires, tal cual lo reflejan los números de la DNM (Zubrzycki, 2016).

La Argentina es el país de la región sudamericana con mayor cantidad de migrantes y con la más extensa tradición migratoria (Mármora, 2004); su historia se centra en los numerosos cambios propiciados por las distintas migraciones. Muchas de sus políticas han variado con los signos políticos, teniendo tendencias que se inscriben en la retórica de la exclusión o de la inclusión de la población migrante según el momento histórico (Domenech, 2008).

Si se realiza un análisis histórico de la política migratoria argentina, la idea de la criminalización de la migración como forma de deslegitimar la presencia de los migrantes en el país se ha gestado desde el inicio de la consolidación del Estado-nación. Distintas leyes han vinculado la migración con el crimen y para ello se ha recurrido a normas sobre distintos temas: desde la seguridad nacional, el orden público, la trata de personas y de manera más reciente con el narcotráfico (Pereira, 2016).

Para principios del siglo XX las normas se enfocaron en criterios de resguardo al orden público (Tiscornia, 2004), y el bien jurídico a proteger eran las instituciones del Estado. Es en ese contexto que fueron creadas normas en los códigos policiales y contravencionales las cuales eran aplicadas a los anarquistas europeos (Domenech, 2015) para expulsarlos. Posteriormente, en los años de las dictaduras argentinas, la política migratoria se concentró en los migrantes “subversivos”, y ya entrada la democracia hasta 2003 la Doctrina de Seguridad Nacional permeó la idea de que el origen del “crimen” eran las personas migrantes de países limítrofes (Halpern, 2009).

La consolidación de un proyecto de integración regional y la entrada en vigencia de la ley de migraciones 25.871 de 2003 en el marco de la cual se iniciaron programas de regularización como el “patria grande” fueron construyendo imágenes menos hostiles de la migración latinoamericana. Aunque podemos decir que la xenofobia contra estas poblaciones perdura hasta nuestros días, la posibilidad de contar con documentación ha permitido su reconocimiento dentro de la comunidad argentina.

Al igual que sucede en Barcelona, con la comunidad extra UE, con la entrada en vigencia de la ley 25.871 las comunidades extra Mercosur quedaron fuera de los marcos

normativos para la regularización expedita. Por lo que nuevos colectivos de migrantes, quienes además hablaban otra lengua y eran africanos o afrodescendientes experimentaron el rigor del racismo y la xenofobia argentina. Fue así que las migraciones africanas y caribeñas pasaron a estar en la lupa de las autoridades policiales y de espacio público, quienes los controlaban y hostigaban en las calles.

A esta situación se le sumó un nuevo escenario internacional de restricción de derechos de la población migrante y un nuevo gobierno nacional con claros tintes xenófobos. Este gobierno, profundizó la persecución a estas poblaciones africanas y afrodescendientes con cambios en las políticas represivas y criminalizantes para el trabajo ambulante.

Respecto de los centros de detención de migrantes, en el año 2016 el gobierno nacional y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del partido político de centroderecha (PRO), firmaron un acuerdo con la Dirección Nacional de Migraciones para la creación del primer centro de detención en la CABA, del país y del Cono Sur. Luego de presiones de los organismos de derechos humanos y las asociaciones de migrantes el proyecto se suspendió, no obstante, sigue siendo parte de la agenda política de ambos gobiernos, tanto municipal como nacional. Pese a que no existe un lugar físico para detener migrantes, los senegaleses que trabajan en la venta ambulante son arrestados en operativos policiales que pretenden “regularizar” la venta en la vía pública. Su detención en comisarías puede durar horas o incluso, en ocasiones, días enteros por infracciones a las ley de marcas o por atentado y resistencia a la autoridad.

En cuanto a las deportaciones, no hay un volumen de expulsiones como las de España. Pero entre los años 2014 y a septiembre de 2018 en la Argentina las disposiciones de expulsión de todas las nacionalidades fueron 16.595 de las cuales sólo 1.911 fueron efectivizadas. No obstante es importante hacer dos aclaraciones, en primer lugar desde la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos a nivel nacional (fines de 2015) la cantidad de disposiciones de expulsión -según datos de la DNM- aumentó de 1760 producidas en el 2014 a 4026 en el año 2018<sup>20</sup>. En segundo lugar en relación a la comunidad senegalesa, en el 2014 se dictaron 45 y a septiembre de 2018 ya se habían dictado 74 disposiciones de expulsión. Este aumento también se constata en los rechazos en frontera, que eran en el 2014,

---

<sup>20</sup> Estos datos corresponden son tomados hasta septiembre del año 2018, fecha en la que se produjeron los datos desde la DNM, previo pedido de información.

52 y han sido 92 en el 2018<sup>21</sup>. Además, según cifras oficiales la cantidad de residencias permanentes otorgadas a las personas senegalesas en el periodo 2014-2018 fueron 1335, y las disposiciones de expulsión 269, este número representa el 20,1% del total de residencias permanentes, un número considerablemente alto si se lo compara con otras comunidades migrantes en Argentina, por ejemplo, el caso boliviano, que es la segunda comunidad más grande en Argentina, las disposiciones de expulsión para el mismo periodo corresponde al 1,9% del total de residencias permanentes otorgadas.

### **En las dos Ciudades: la irregularidad migratoria como eje central de la irregularidad laboral y viceversa**

Como se adelantó en ambas ciudades este colectivo se desempeña laboralmente de forma mayoritaria en la venta ambulante. Los vendedores se concentran fundamentalmente en los lugares turísticos o en el centro de la ciudad, donde hay mayor circulación de personas. En ambas ciudades su nacionalidad está por fuera de los mercados comunes del MERCOSUR y la Unión Europea. Al ser extracomunitarios y extra-MERCOSUR los migrantes senegaleses están expuestos a la irregularidad documental, lo que les impide conseguir trabajo formal. Y no tener trabajo regular también les excluye de la posibilidad de regularizarse migratoriamente.

Pero además, el racismo estructural que se vive en las ciudades excluye a los migrantes senegaleses de fuente laborales que les permitan la regularización vía trabajo regular. Por ello su estrategia de supervivencia se sustenta en la solidaridad y la estrechez de lazos que les permite construir una “red” para la recepción en el país de los recién llegados y la supervivencia a través de la venta ambulante. Para ello se arman circuitos de vendedores, lo que les brinda la posibilidad de vender al lado de un compatriota que tiene mayor experiencia y lleva más tiempo en la ciudad, esto da tranquilidad al recién llegado y le proporciona mayores facilidades a la hora de relacionarse con compradores y otros vendedores (Kleidermacher, 2012).

Pero ¿en qué se asienta la imposibilidad de regularización migratoria de este colectivo en ambas ciudades? En Barcelona, la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 4/2000 del 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración social) es

---

<sup>21</sup> En el 2015 los rechazos en frontera fueron 218 y en el 2017, 216

una legislación que regula la entrada y permanencia de extranjeros extracomunitarios, es decir, una normativa independiente para quienes arriban por fuera de la comunidad europea.

Las formas de ingresar al país frecuentemente se dan por pasos no autorizados, ya que existe la imposición de una visa de Senegal a España que hace de difícil acceso el ingreso por una frontera “segura”. Por lo que luego de tener una entrada irregular, la alternativa que encuentran los senegaleses para obtener un estatus legal es la que propone el artículo 124 de “Autorización de residencia temporal por razones de arraigo”, que les exige acreditación de permanencia continuada en el país por un periodo de tres años, no contar con antecedentes penales en ese periodo y además la presentación de un contrato de trabajo firmado por el empleador y el trabajador que no sea menor a un año y que sea a tiempo completo (8 horas de trabajo). En esta condición de irregularidad, la necesidad de subsistir los empuja a trabajos informales. Su trabajo se desarrolla en el contexto de miedo a transitar por la calle ya que por su color de piel pueden ser detenidos en un control policial; y al exponer su irregularidad documental puede derivar en una detención en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), con su posterior expulsión. En el caso de los vendedores ambulantes una causa penal hace que su regularización se haga imposible (García, 2018). La cual propone como alternativa para los migrantes, y particularmente para los de origen subsahariano, un forzado pase a la clandestinidad.

En Buenos Aires las razones por las que los migrantes senegaleses no pueden regularizarse se deben a que al ser extra-MERCOSUR no cuentan un criterio de nacionalidad que les facilite el acceso a la documentación. Pero además, la opción que tienen dentro de la Ley de Migraciones N° 25.871 (artículo 23), que es la regularización por “trabajador migrante” es aplicada sólo a quienes trabajen en relación de dependencia, y la venta ambulante excluye esta posibilidad. Al igual que en Barcelona, en Buenos Aires ser africano, negro, es un límite claro para el acceso a un trabajo regular, las instituciones y los mercados siguen estructurando límites para el ingreso de esos cuerpos racializados, por lo que poder regularizarse vía trabajo regular es utópico para muchos senegaleses.

Pese a lo anterior, en enero de 2013 se dictó la Disposición N° 02/2013 de la DNM avalada por el gobierno nacional que les otorgó una amnistía migratoria<sup>22</sup> y después de estar varios años sometidos a procesos exclusión normativa pudieron acceder a su regularización

---

<sup>22</sup> La mayoría de los senegaleses que obtuvieron la residencia permanente lo hicieron a través de este plan de regularización denominado “Régimen Especial de Regularización de Extranjeros”

migratoria. Este proceso de regularización pedía carecer de antecedentes penales, demostrar el ingreso regular, o probar residencia de hecho, además les requería la inscripción en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con el fin de constituirse como trabajador autónomo. Esta residencia temporal debía renovarse cada 12 y 24 meses después de comprobar el pago al monotributo, a los tres años se podía solicitar la residencia permanente. Este programa de regularización otorgó 1600 residencias temporarias, renovando de esas 1500 en 2014, lo que constituye un gran avance si pensamos que entre 2004 y 2012 sólo se había otorgado 100 (Pacecca, Canelo, Belic, 2017).

Pero las amnistías siempre son soluciones temporales y excluyentes para nuevos migrantes, que arriban al país. Además, la obtención del DNI no soluciona el racismo estructural porteño, que no encontró forma de incluirlos al mercado laboral, aun teniendo documentos que los identificaban en el país. Por ello, los migrantes senegaleses encontraron el trabajo en la venta callejera como una de las principales fuentes de inserción laboral, no sin encontrar problemas con la policía local y los agentes de espacio público.

Finalmente, la situación para los senegaleses empeoró con la asunción del nuevo gobierno de derecha en el año 2015. Desde donde no hay una intencionalidad política de volver a proponer una amnistía; por lo contrario se impusieron cambios en materia migratoria que se introdujeron en enero del año 2017 por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/17. Con ello la situación de los migrantes en general y de los trabajadores senegaleses en particular se agravó; porque la política migratoria argentina pasó a ser diferenciada y selectiva ya que clasifica a los migrantes en dos grupos: los “buenos”, que pueden regularizarse, y los “malos”, a quienes les corresponde la expulsión (CELS, 2017).

El DNU habilitó un procedimiento de detención y deportación expés de los extranjeros sometidos a cualquier tipo de proceso judicial -aún en etapa de instrucción y sin condena firme- que tenga como consecuencia posible una pena privativa de libertad. Esto también incluye a quienes hayan cometido faltas administrativas en el trámite migratorio, como, por ejemplo, no haber acreditado el ingreso al país por un lugar habilitado. El procedimiento sumarísimo que crea el DNU 70/17 fue copiado del Procedimiento Preferente de la Ley de Extranjería española, de hecho, el DNU cita la norma española para justificar el recorte de derechos en cuanto a procedimientos judiciales de expulsión. Estos procedimientos son opuestos a la política migratoria argentina; y puede considerarse aún peor en cuanto a

garantías del debido proceso y aplicable a más supuestos y prohibiciones que la ley española (Ceriani Cernadas, 2017).

El artículo 29 del DNU, además, elimina la limitación temporal para expulsiones en caso de condenas mayores a 3 años, incluso según la nueva modificación la expulsión puede darse sin haber sido condenado o estar cumpliendo condena, o tener antecedentes o condena firme por delitos que merezcan según las leyes argentinas pena privativa de libertad. Por lo tanto, la venta ambulante que pueda implicar infracción a la ley de marcas, una tentativa de hurto, la detención en una protesta o manifestación pública que pueda derivar en una investigación penal (Carril, 2017) son hoy causales que pueden revocar la resolución de permanencia en el país, aun contando con estatus regular. Es decir que, en cuanto a revisión de las residencias vigentes, el DNU se asemeja a la legislación de 1969 sobre expulsión de extranjeros “indeseables” y a la “Ley Videla” dictadura militar (CELS, 2017). Igualmente, los senegaleses pueden ser expulsados por no estar regularizados, dado su ingreso por paso irregular al país, ya que, al igual que en España, se les requiere visa consular para su ingreso.

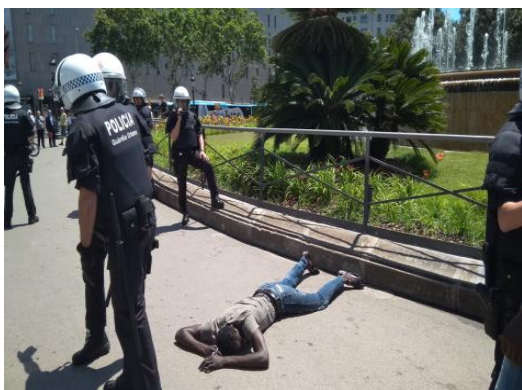
La situación de irregularidad migratoria y laboral para los migrantes senegaleses en ambas ciudades no es muy distinta pese a las ligeras diferencias entre los marcos normativos. Sin duda la persecución a su condición de irregularidad se cristaliza como veremos a continuación por medio de un aparato Estatal represivo y racista que los confina a situaciones de gran vulnerabilidad.

### **El Uso del Aparato Represor del Estado**

En el presente apartado analizaremos cómo el aparato represor del Estado toma su cauce en las dos ciudades. Podemos adelantar que identificar a las personas migrantes racializadas con la ilegalidad resulta un elemento común. La construcción mediática de esta ilegalidad tiene gran capacidad de poner el tema en la agenda pública y de constreñir la creación o consolidación de políticas públicas restrictivas para regular los mercados laborales en los que se insertan estos colectivos. Por ello, expondremos brevemente, cuál ha sido el tratamiento mediático y cómo desde ese lugar se presentan las detenciones y allanamientos en los medios de comunicación. Si bien la creación de las políticas que reprimen la venta callejera no se asientan formalmente en distinciones raciales o nacionales, en la práctica impactan especialmente a estos colectivos usando el poder represivo del Estado.



**Fotografía 1 (Barcelona)**



Fuente: Catalunya plural (2018) <sup>23</sup>

**Fotografía 2 (Buenos Aires)**



Fuente: Periodismo popular (2018)<sup>24</sup>

En la fotografía 1 se expone un operativo sucedido el 13 de Junio del 2018 en Barcelona (Catalunya Plural, 2018), En la fotografía 2 un operativo realizado el 5 de Junio del 2018 en Buenos Aires (Periodismo Popular, 2018), podríamos preguntarnos si es posible saber cuál ciudad corresponde cada foto y a priori sería difícil distinguirlas. En ambos casos vemos un senegalés desmayado tras la violencia ejercida por las fuerzas de seguridad. Las postales de la represión policial en ambas ciudades guardan una gran cantidad de semejanzas, no sólo la cercanía de las fechas, o los discursos mediáticos, sino el *modus operandi* de la policía en ambas ciudades; donde el uso del aparato represor del Estado comienza con la exclusión de los migrantes en el mercado formal de trabajo terminando con la criminalización de la migración sustentada en un racismo institucionalizado. En el caso de Barcelona puede terminar con la detención en un CIEs y la posterior expulsión del país. Y en el caso de la ciudad de Buenos Aires con la detención en una comisaría por unas horas, y la apertura de un procedimiento de expulsión que en pocas ocasiones se concreta.

---

<sup>23</sup> Yeray Iborra en Catalunya Plural Disponible en: <http://catalunyaplural.cat/es/un-mantero-herido-en-plaza-catalunya-tras-una-redada-de-la-guardia-urbana/>

<sup>24</sup>Periodismo Popular foto de revista crítica. Disponible en: <https://notasperiodismopopular.com.ar/2018/06/06/policia-ciudad-desalojo-hirio-gravedad-vendedor-senegales/>

*“Estos grupos responden a personas millonarias haciendo uso y abuso del espacio público y venden mercadería que es robada”*

**Diario La Nación, Brenda Struminger.**

*“El mantero, al principio era visto como el típico pobre inmigrante que intentaba ganarse la vida. Eran muchos los que les compraban lo que fuese para ayudarlos de alguna manera. Pero la realidad de hoy en día es que se ha convertido en una mafia organizada y muy peligrosa que está hundiendo el negocio del comerciante de la calle”*

**Diario La Tribuna, Daniel Negroles.  
5 de Julio de 2018. España.**

Más allá de la normativa, la asociación de la irregularidad migratoria con la “ilegalidad” no opera mecánicamente, sino mediante una serie de factores que están asociados con la actividad laboral que desempeña el colectivo, que como se indicó, mayoritariamente es la venta ambulante. Esta actividad es perseguida por el Estado bajo tres ejes, las reglamentaciones municipales tanto en Barcelona como en la Ciudad de Buenos Aires del uso del espacio público, la ley de marcas, o uso indebido de marcas, y la persecución judicial tras la sospecha de la pertenencia al crimen organizado (mafias).

La forma en la que llevan a cabo esta persecución también es comparable, en ambas ciudades las fuerzas de seguridad hacen un uso excesivo de la violencia. Frecuentemente se allanan sus domicilios en horas de la madrugada a la espera de encontrar a los trabajadores durmiendo, les incautan su mercadería y el dinero en efectivo que tengan y después se los llevan detenidos. Son

acusados, mayormente, de resistencia a la autoridad cuando las fuerzas de seguridad les decomisan su mercadería y ellos intentan escapar, por lo que les llevan detenidos a calabozos comunes, donde pasan largas jornadas de espera sin patrocinio jurídico. Muchos de ellos que no hablan el idioma castellano/catalán tienen muchos más problemas en sus procedimientos judiciales.

Además, las detenciones y allanamientos se difunden en los medios de comunicación, construyendo noticias falsas sobre este colectivo, diciendo por ejemplo que pertenecen a mafias internacionales. Los dos recuadros retomados en estas páginas incluyen citas de diarios de ambos países y evidencian la construcción de un discurso uniforme para referirse a los migrantes senegaleses como una mafia. Esta actuación hace parte de un racismo estructural que está bien representado desde los medios de comunicación quienes juegan un rol central en la construcción del colectivo senegalés como un grupo mafioso. Las notas de televisión, la prensa online, y la prensa gráfica de Barcelona y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

parecen réplicas. La televisión cuenta además con los discursos de comunicadores influyentes que repiten la versión de las fuerzas de seguridad, e imágenes que difunden de manera parcial.

Este aparato represivo del Estado se monta en la idea de que la migración es una amenaza (Domenech, 2011), es así como el Estado construye desde la norma y desde los medios un sujeto antagónico que puede ser reprimido, hostigado y segregado con la intención de exponer unas fuerzas policiales activas que “cuidan” los intereses de los nacionales. Intereses que como veremos son bienes jurídicos muy difusos que valen la pena ser analizados desde el tradicional test jurídico de proporcionalidad<sup>25</sup> el que indaga cuáles son los bienes jurídicos que deben ser privilegiados por encima de otros. En este casos los derechos que los senegaleses vulneran en contra de los que les son vulnerados por el Estado. A este respecto existen normas sobre derechos humanos que incluyen el derecho al trabajo, a la salud y la alimentación -a los que se logra acceder por medio de la venta ambulante- que cuenta con mayor protección jurídica nacional e internacional que el uso del espacio público o la defensa de las marcas.

### **El Uso de un Espacio no tan Público**

El uso del espacio público está regulado en Barcelona a través de la “Ordenanza sobre el uso de las vías y los espacios públicos” que establece en su artículo 39 regulaciones para la venta no sedentaria en la vía pública. Además de establecer plazos para la autorización de este tipo de venta, resulta de suma importancia el apartado 7 de este artículo que le da potestad a los “agentes de la autoridad” a requerir a los vendedores la documentación que acredite origen de los productos que se venden, en el caso de no tenerla, pueden decomisar la mercadería. El artículo 65 versa sobre sanciones y su graduación y el artículo 70 sobre infracciones específicas en materia de comercio, defensa de los usuarios y consumidores y publicidad dinámica. Estos últimos dos puntos establecen sanciones económicas para quienes infrinjan la normativa dispuesta y agravantes para quienes lo hagan en más de una ocasión, es decir, en el

---

<sup>25</sup> El examen de proporcionalidad es un método de interpretación que ha servido de manera frecuente a los tribunales constitucionales para resolver controversias jurídicas en las que existe una colisión entre principios constitucionales, o bien para limitar las restricciones a los derechos humanos impuestas por el legislador. La aplicación del principio de proporcionalidad expone de manera nítida el proceso de deliberación jurídica que utiliza el juzgador al momento de resolver un litigio (Bernal Pulido, 2007).

caso de que decomisen la mercadería, el vendedor deberá pagar para recuperarla, si no lo hace y es nuevamente interceptado por la policía, la segunda multa será mucho mayor.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la regulación del espacio público la hace el Estado a través del Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 1.472, del 23 de septiembre de 2004). Nos interesan fundamentalmente los artículos 83 y 84 que hacen mención al uso indebido del espacio público y a la ocupación de la vía pública, en ambos casos se establecen sanciones económicas para los vendedores callejeros. No obstante el artículo 83 hace una aclaración que parece pertinente exponer “No constituye contravención la venta ambulante en la vía pública o en transportes públicos de baratijas o artículos similares, artesanías y, en general, la venta de mera subsistencia que no impliquen una competencia desleal efectiva para con el comercio establecido” (Ley N° 1.472, 2004).

Esta aclaración pareciera tener que aplicarse al caso que analizamos, ya que como dijimos la única alternativa laboral para los migrantes senegaleses es la venta ambulante, de hecho en el año 2010 el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>26</sup> falló en favor de tres migrantes senegaleses que habían presentado un *Hábeas Corpus* en el 2009, a raíz de una detención ilegal en la vía pública mientras vendían *bijouteri* (Bara Sako, 2010). En el Fallo del Tribunal Superior de Justicia, el juez Luis Francisco Lozano argumentó que, cuando existan indicios suficientes de que la conducta puede estar encuadrada en el último párrafo del art. 83 del Código Contravencional, los agentes efectores no tomen medidas contra los que puedan ser afectados (Expte. N° 6925/09 2010). Sin embargo, pese a este antecedente las prácticas policiales siguen siendo represivas y disciplinadoras.

En las calles los senegaleses son constantemente perseguidos bajo la excusa del uso indebido del espacio público, especialmente si estiran su manta con sus productos en lugares de mucho tránsito de personas. Al parecer usan un espacio público para otros pero no público para ellos, por lo que los senegaleses en ambos países han desarrollado una técnica para levantar rápidamente su manta sin perder su mercadería ante el aviso de que viene la policía. En las dos ciudades les decomisan sus productos y en algunas ocasiones sin confeccionar el acta de decomiso de su mercadería lo que hace imposible recuperarla.

Cuando la ley sobre el uso del espacio público les parece poco intimidante, los policías activan un nuevo marco jurídico, mucho más coercitivo: la ley de marcas. Con esta

---

<sup>26</sup> Máximo tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

ley se activa un procedimiento penal que los deja muchos más comprometidos. Y es frente a este procedimiento que las grandes corporaciones transnacionales intervienen en la persecución penal de estos sujetos racializados, con impactos en su situación migratoria, esto ocurre en las dos ciudades como veremos a continuación.

### **La Infracción a la Ley de Marcas y el rol del Aparato del Estado**

Además de la persecución callejera utilizando leyes municipales, existe una persecución a este colectivo bajo legislación nacional en ambos países. Para el caso español, el código penal regula la venta no autorizada de marcas, o falsificaciones de marcas en su artículo 274, que es penado con hasta dos años de cárcel, y multas para los infractores que deben pagarle a la marca supuestamente afectada. Para tal fin se presentan en los juicios los representantes de las marcas como particulares damnificados. Según dispone el artículo 57 de la Ley de Extranjería, se puede canjear la condena de cárcel por la expulsión y la prohibición del reingreso. Con lo cual, las opciones son pagar con multa y cárcel o pagar con la expulsión, casi una extorsión para propiciar la expulsión.

Según publican los diarios españoles, los productos que más se venden en las calles de Barcelona son falsificaciones de las marcas, Nike, Ray-Ban, Louis Vuitton y Rolex (La Vanguardia, 2016); no son las únicas marcas, Adidas, Gucci (Diario Ibiza, 2013), Chanel (Europapress, 2009) figuran también en la lista.

Estas empresas son las que envían representantes en los juicios contra los vendedores ambulantes senegaleses. Sumado a este argumento legal para perseguir a los vendedores se suele recurrir al artículo 515 del código penal que versa sobre el crimen organizado para indicar que este colectivo pertenece a una “mafia”, pese a que no existe ninguna investigación que dé cuenta de tal fenómeno. Los funcionarios insisten públicamente en este argumento y los medios de comunicación lo replican constantemente. El caso más resonante en España es el de Mónica Dopico, inspectora y jefe de la sección de delitos contra la propiedad industrial de la policía nacional que sostiene públicamente que los senegaleses vendedores ambulantes pertenecen a una mafia (MUFACE, 2017) y es replicada por medios de comunicación. Esta inspectora es premiada por las asociaciones que representan a las marcas (EUROPOL, 2017) e invitada a dar conferencias sobre este aspecto no solo en España (La Coalición, 2017), sino fuera del país también (EUIPO, 2017). En este caso, los medios de comunicación se presentan

como los transmisores de estas formas de interpretación deshumanizante que cosifica a este grupo social (Bober, Jaurigoity, Pagani, Panaino, 2003). Además las empresas llevan adelante un fuerte lobby político (El Confidencial, 2018) que tiene su interlocutor principal en la Asociación para la Defensa de la Marca (ANDEMA) que representa a más de 70 marcas entre las que se encuentra Nike, Adidas, Levis, Chanel y varias más. Esta asociación suele organizar eventos donde los funcionarios públicos son usuales interlocutores, como el caso del Fiscal General del Estado Español por ejemplo en los premios que otorga esta entidad anualmente a las empresas, y donde también participan representantes de la embajada de EEUU (ANDEMA, 2014). Pero además es un caso llamativo el del 2008 donde el Estado español le otorgó a esta entidad la “Cruz del Mérito Policial y de la Guardia Civil” con el distintivo blanco<sup>27</sup>. Esta asociación se jacta de ser la impulsora de las leyes de patentes o la ley de marcas por ejemplo (ANDEMA, 2009)

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la legislación es ligeramente diferente, ya que se aplica lo que se conoce como “Ley de marcas” N° 22.362 que es una norma de carácter nacional con jurisdicción federal. En su artículo 31 impone multas y penas privativas de la libertad para quienes vendan falsificaciones en la vía pública. Los productos que más se venden en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según indican los diarios son Nike, Adidas, Puma, Ray Ban, Infinit, Rolex (El Cronista, 2011).

Es interesante el proceso en la Ciudad de Buenos Aires ya que a diferencia de Barcelona donde directamente los representantes legales de las marcas se presentan como particulares damnificados en los juicios contra los senegaleses, en este caso su aparición en la escena legal se hace a través de reuniones, premiando a quienes persiguen estas prácticas, los casos más paradigmáticos son el de la empresa Levis que premió a la Fiscal Celsa Ramírez, del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires en el 2016, acto donde también estuvieron presentes representantes de la embajada de EEUU (Ministerio Público Fiscal, 2016), la empresa Nike que hizo lo mismo con la Fiscal en el año 2017 donde también premió al Subcomisario Herrera, encargado este último del área de contravenciones de la policía de la Ciudad (Ministerio Público Fiscal, 2017). La premiación de esta fiscal no es causal ya que es la oficina -Fiscalía Penal, Contravencional y de Faltas N°35- donde se llevan el mayor número de causas contra población senegalesa en la Ciudad.

---

<sup>27</sup> Premio que otorga la corona española a las actuaciones o conductas que “prestigian” a la guardia civil y que se consideren de interés de la Patria.

El hecho más reciente fue el 6 de Agosto del año 2018, donde las empresas Puma, Tommy Hilfiger, Nike, Chanel y Novartis premiaron al Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad, Martín Ocampo y al Secretario de Seguridad Marcelo D'Alessandro por su trabajo contra los vendedores ambulantes en la Ciudad (Buenos Aires Ciudad, 2018).

### **Comentarios Finales**

Los senegaleses son en ambas ciudades colectivos numéricamente marginales frente al total de la población que las habita e incluso frente a la población migrante de otros orígenes, sin embargo la espectacularidad con que son perseguidos por la policía y expuestos por los medios de comunicación evidencian una presencia mucho mayor a la que realmente existe. Esta presencia es ilegalizada, criminalizada y sometida a hostigamiento en las calles bajo la excusa de controlar el espacio público y defender a las grandes marcas de las “mafias internacionales”.

Por otra parte, han sido organizaciones como el Banco Mundial, el Organismo Francés para el Desarrollo, la propia Unión Europea, y la USAID quienes han influido directamente en Senegal profundizando una crisis económico social que derivó en el cambio de las circunstancias internas, transformando un país que hasta ese momento era mayoritariamente receptor de migrantes en un país de emigración fundamentalmente. La propia OMC le impuso al Estado senegalés la liberación de las restricciones aduaneras para que se impusiera en el país un modelo neoliberal, quebrando así la industria nacional lo que dio pie a que se incorporarán las transnacionales a la economía interna.

Por otro lado, en los países de destino en este caso España y Argentina, las transnacionales se ocupan de influir directamente en los operadores judiciales para que estos amolden su accionar a los intereses de las mismas. En el caso Español, participan directamente en los procesos judiciales como perjudicados, y además la organización que nuclea a las grandes empresas “perjudicadas” organiza eventos donde son invitados de honor los propios fiscales acusadores, sin esconder el lobby político, adulan y premian a los funcionarios del Estado. En Argentina su participación es a través de los constantes premios que otorgan a los fiscales que acusan, sin ningún reparo por esconderlo, es la propia fiscalía de la Ciudad de Buenos Aires quien publica las empresas que participan y muestran fotos de reuniones y premiaciones.

Si pensamos que para los senegaleses el trabajo en la venta ambulante es su única salida de sobrevivencia podemos entender que existe un bien jurídico a proteger más importante que las marcas y el espacio público: la vida de estos trabajadores inmigrantes. Ellos con su trabajo ambulante pagan su vivienda, comida y la salud, además ayudan a sus familias en su país de origen. Pero la policía de ambas ciudades los persigue y criminaliza, iniciándoles procesos judiciales que les impiden la regularización migratoria y por ende los margina de la posibilidad de obtener trabajo registrado. Como vemos en ambas ciudades la intencionalidad de ambos aparatos represivos no es -principalmente- expulsar a estos migrantes, sino más bien disciplinarlos y generar situaciones de exclusión social donde estos cuerpos puedan ser medida de ajuste.

El efecto que han tenido estas políticas represivas y securitarias con respecto a los trabajadores migratorios, ha traído sin duda un disciplinamiento social en sectores con enormes carencias económicas y que se condice con las crisis económicas de los países y la falta de empleo de calidad, que los Estados no están dispuestos a solventar. Para ello parte del disciplinamiento consiste en criminalizar las actividades que estos migrantes realizan, y para ello los juzgados y fiscalías penales y contravencionales ejercen -también- un rol activo en las actuaciones en contra de las personas migrantes ya que son parte del sistema de armado de causas. En este sentido el sistema judicial tradicionalmente clasista y racista (Segato, 2007) interviene para propiciar las detenciones arbitrarias de las personas migrantes, criminalizándolas.

Otra de las cuestiones a resaltar es que sin importar el color político que tenga el poder local, la presión que ejercen estas empresas sobre la judicialización de las causas contra los senegaleses es clara. Aún en gobiernos que se declaran defensores de los migrantes como el de Barcelona se siguen practicando redadas allanamientos y detenciones, y éstas prácticas ocurren en igual medida en el gobierno de centro derecha de la ciudad de Buenos Aires que se ha pronunciado en distintas oportunidades en contra de los migrantes.

Otra de las conclusiones de este escrito es que al comparar lo que sucede en los dos países se nota una clara intención de los diferentes niveles del Estado argentino de asemejar la estrategia de criminalización migratoria a la de España, especialmente, con el colectivo senegalés. Si bien la política migratoria argentina está configurada en clave de derechos humanos, las recientes modificaciones normativas han aumentado la vulnerabilidad de los



migrantes frente al Estado. Entendemos que no es casual que se asemejen las políticas sobre los cuerpos racializados de esta población en ambas latitudes, y en efecto, los actores comunes en ambos casos, son las transnacionales que utilizan métodos muy similares para influir directamente en los operadores del Estado, argumentando que sus marcas se ven perjudicadas por las estrategias de supervivencia de los migrantes senegaleses.

## **Bibliografía**

AGENCIA DE ONU PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). “¿Cuáles son los países más ricos del mundo? 2017”. Disponible en <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/cuales-son-los-paises-mas-ricos-del-mundo> .

ARÉVALO MUTIZ, Paula Lucía. “Los desafíos del derecho frente a la globalización”. *Revista Via Iuris*, no 4, p. 75-91. 2004.

ARRIGHI, Giovanni., HOPKINS, Terence, WALLERSTEIN, Immanuel. *Movimientos antisistémicos*, AKAL, Madrid, 1999.

ASOCIACIÓN NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MARCA (ANDEMA) “Más de veinte años haciendo historia.” Disponible en <http://www.andema.es/sites/default/doc/pdf/historia-andema.pdf> . 2009

ASOCIACIÓN NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MARCA (ANDEMA) “25 Aniversario.” Disponible en [http://www.oepm.es/export/sites/oepm/comun/documentos\\_relacionados/Noticias/2014/2014\\_07\\_18\\_XXVAniversarioANDEMA\\_FOLLETO.pdf](http://www.oepm.es/export/sites/oepm/comun/documentos_relacionados/Noticias/2014/2014_07_18_XXVAniversarioANDEMA_FOLLETO.pdf). 2014

BARA, Sakho. “s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en /Mbaye, Ibrahima s/inf. Arts. De la ley 23.098 (Habeas Corpus).” *Expediente N° 6925/09*. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.2010.

BAVA. “De la baracka aux Affaires: Ethos économique religieux et transnationalité chez les migrants sénégalais mourides”, en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, (19) 2, pp. 69-84. 2003.

BERNAL PULIDO, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid, 3er Edición. 2007.

BIGO, Didier. *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, en *Alternatives*, N° 27. 2002.

BOBER; JAURIGOITY; PAGANI; y PANAINO. “Etiquetamiento y deshumanización: la construcción del “otro” en los medios gráficos argentinos 1975/ 2002”, Ponencia presentada en 1er Encuentro sobre Prácticas Sociales Genocidas, Buenos Aires, 10 al 15 de Noviembre de 2003, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires, Instituto de Artes y Ciencias de la Diversidad Cultural, Universidad de Tres de Febrero. 2003.

CARRIL, Camila. “Informe técnico DNU 70/2017.” Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Subdirección de migrantes. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-T%C3%89CNICO-DNU.pdf>. 2017.

CASTELLANO, Nicolás. “España inició los trámites para expulsar a más de 20.000 extranjeros en 2017.” *Cadena Ser*. Disponible en [http://cadenaser.com/ser/2018/04/10/sociedad/1523384661\\_834468.html](http://cadenaser.com/ser/2018/04/10/sociedad/1523384661_834468.html). 2018

CASTRO, Jorge. “Concentración económica inexorable.” *Clarín*. 2018 Disponible en [https://www.clarin.com/economia/tendencia-concentracion-economia-inexorable\\_0\\_SyWmB8GUM.html](https://www.clarin.com/economia/tendencia-concentracion-economia-inexorable_0_SyWmB8GUM.html). 2018.

CERIANI CERNADAS, Pablo. “Dictamen Técnico sobre el DNU 70/2017 que reformó la ley de migraciones 25.871.” Buenos Aires. Disponible en <http://iarpidi.org/2017/03/24/dictamen-tecnico-sobre-el-dnu-702017-que-reformo-la-ley-de-migraciones-25-871/>. 2017.

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Disponible en <http://www.buenosaires.gov.ar/justiciayseguridad/noticias/reconocimiento-por-la-labor-realizada-por-la-ley-de-marcas>. 2018.

CÓDIGO CONTRAVENCIONAL. “Ley N° 1.472.” Disponible en: [http://www.cpacf.org.ar/files/op/codigo\\_contravencional.pdf](http://www.cpacf.org.ar/files/op/codigo_contravencional.pdf).

CONGOSTRINA, Alfonso. “El Sindicato Mantero nació de una muerte.” *El País*. Disponible en [https://elpais.com/politica/2018/08/11/actualidad/1533994411\\_654658.html](https://elpais.com/politica/2018/08/11/actualidad/1533994411_654658.html). 2018.

COX, Robert. “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales”, en MORALES (Comp.), *Poder y orden mundial*, FLACSO, San José de Costa Rica. Págs. 172-73. 1993.

CRESPO UBERO, Rafael. “Participación y asociacionismo senegalés. De la visibilidad a la conexión transcontinental”, en JABARDO Velasco (ed) *Senegaleses en España. Conexiones entre origen y destino*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006.

CRÓNICA. “Once: senegaleses se enfrentaron a policías tras violento allanamiento.” Disponible <https://www.cronica.com.ar/info-general/Once-senegaleses-se-enfrentan-a-policias-tras-violento-allanamiento--20180608-0023.html>. 2018.

DE LUCAS, Javier: “Xenofobia, racismo y unidad europea (Sobre la garantía de los derechos fundamentales de los extranjeros en España)”, en *Jueces para la Democracia. Información y Debate, Dossier: la infra- condición de extranjero*, núm. Pp. 67-78. 1990.

DE LUCAS, Javier: *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid: Temas de Hoy. 1994.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES (DNM). “Disposición N° 002”. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/refugiados/Disposicion%20regularizacion%20senegaleses.pdf>. 2010

DOMENECH, Eduardo. “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires (Argentina): Catálogos / CLACSO. 2008

DOMENECH, Eduardo. “Crónica de una "amenaza" anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado en la Argentina contemporánea”, en FELDMAN BIANCO, Bela; RIVERA SANCHEZ, Liliana; STEFONI, Carolina y VILLA, Marta *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Quito (Ecuador): FLACSO-Ecuador / CLACSO / UAH. 2011

DOMENECH, Eduardo. “Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros “indeseables” en tiempos de las grandes migraciones”. *REMHU-Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, vol. 23, no 45. 2015

EL CONFIDENCIAL. “Los empresarios, contra Carmen: el 'top manta' es ilegal y lo controlan las "mafias".” Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-08-16/empresarios-top-manta-carmena-marcas-madrid\\_1604967](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-08-16/empresarios-top-manta-carmena-marcas-madrid_1604967). 2018

EL CONFIDENCIAL. “Los manteros ya no huyen plantan cara a la policía.” Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=cEbpZPzmsN0>. 2018.

EL CRONISTA. “Nike, Adidas, Ray Ban, Infinit y Rolex, las marcas más golpeadas por los manteros.” Disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/Nike-Adidas-Ray-Ban-Infinit-y-Rolex-las-marcas-mas-golpeadas-por-los-manteros-20111206-0046.html%20Copyright%20%20www.cronista.com> Copyright © www.cronista.com. 2011.

EL PERIÓDICO. “Contundente operación de la Guardia Urbana de BCN contra el 'top manta'.” Disponible en <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20180906/video-redada-top-manta-barcelona-7020669>. 2018.

ESPIRO, María Luz; VOSCOBOINIK, Sonia; ZUBRZYCKI, Bernarda. “Enfrentando el racismo institucional. Análisis de dos casos de migrantes senegaleses en Argentina (2012-2016).” *REMHU-Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, vol. 24, n° 48. 2016.

EUROPEAN UNION INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE (EUIPO) “Regional Seminar on Enforcement of Intellectual Property Rights Limassol,” Cyprus. Disponible en [https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/observatory/documents/Regional\\_seminars/Regional\\_Seminar\\_Cyprus\\_04046017\\_en.pdf](https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/Regional_seminars/Regional_Seminar_Cyprus_04046017_en.pdf). 2017.

EUROPEAN UNION’S LAW ENFORCEMENT AGENCY (EUROPOL) “Intellectual property crime conference.” Belgium. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/events/europol-intellectual-property-crime-conference>. 2017.

EUROPRESS. “Expulsión a dos senegaleses sorprendidos con numerosas prendas falsificadas de reconocidas marcas.” Disponible en: <http://www.europapress.es/cantabria/noticia-expulsion-dos-senegaleses-sorprendidos-numerosas-prendas-falsificadas-reconocidas-marcas-20091212100828.html>. 2012.

EVERS. “Morality and money: The murids of Senegal», en Awraq.” *Estudios sobre el mundo árabe e islámico contemporáneo*, 16, pp. 43-66. 1995.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION of the United Nations (FAO) or Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD).

“Rural Africa in motion Dynamics and drivers of migration South of the Sahara.” Disponible en <http://www.fao.org/3/i7951en/I7951EN.pdf>. 2017.

GARCÍA, Jesús; BALSELLS, Ferran. “El laberinto de los manteros.” *El País*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/2010/09/06/catalunya/1283735242\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/09/06/catalunya/1283735242_850215.html). 2010.

GARCÍA, Ter. “Colectivos de migrantes piden en el Parlamento Europeo cambios en la Ley de Extranjería.” *El Salto*. Disponible en <https://www.elsaltodiario.com/migracion/los-manteros-y-lateros-llegan-al-parlamento-europeo>. 2018.

GIL ARAUJO, Sandra. “Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea.” *En Temas de Antropología y migración*. N.º2. ISSN 1853-354X. p.9. 2011.

GIL ARAUJO, Sandra; GONZALEZ, Tania; y MONTAÑÉS, Virginia. “Política migratoria y derechos humanos en el Mediterráneo español. El impacto del control migratorio en los tránsitos de la migración africana hacia Europa.” *Revista de derecho migratorio y extranjería*, vol. n.º33. ISSN 1695-3509, p. 245-267. 2013.

GIL ARAUJO, Sandra; SANTI, Silvana; JARAMILLO, Verónica. “Externalización del control migratorio y políticas de migración familiar en europa: instrumentos para un gobierno deslocalizado de la migración. Migraciones, Estados y Políticas.” *Cambios y continuidades en América del Sur Lugar: La Paz*, p. 197 - 214. 2017.

GOLDBERG, Alejandro. *Ser Inmigrante no es una enfermedad. Inmigración, condiciones de vida y de trabajo. El proceso de salud/enfermedad/atención de los migrantes senegaleses en Barcelona*. Tesis doctoral. Universitat Rovira I Virgili. Tarragona, España. 2003.

HALPERN, Gerardo. *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo. 2009.

IBORRA, Yeray. “Un mantero herido en plaza Catalunya durante una redada de la Guardia Urbana.” *Catalunyaplural*. Disponible en <http://catalunyaplural.cat/es/un-mantero-herido-en-plaza-catalunya-tras-una-redada-de-la-guardia-urbana>. 2018.

INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA (idescat). Web de la estadística oficial de Cataluña. Disponible en: <https://www.idescat.cat/pub/?id=pmh&lang=es>. 2018.

KLEIDERMACHER, Gisella. “Africanos y afrodescendientes en la Argentina: invisibilización, discriminación y racismo.” *Revue Rita*, (5) 2011.

KLEIDERMACHER, Gisella: “Migración sur-sur: senegaleses en la Ciudad de Buenos Aires.” *Voces en el Fénix*, 21, pp 107-119. 2012.

LA COALICIÓN. “Europol premia a la Policía Nacional por su lucha contra la piratería.” Disponible en <http://lacoalicion.es/2017/09/19/europol-premia-a-la-policia-por-su-lucha-contra-la-pirateria>. 2017.

MAFFIA, Marta; ZUBRZYCKI, Bernarda. “Desde el África subsahariana a la Argentina ¿Un incipiente corredor migratorio?”, En: SASSONE (Ed.) *Panorama contemporáneo de las migraciones internacionales en la Argentina. Perfiles, territorios e identidades*. Buenos Aires: CONICET-IMHICIHU, cap. 22, pp. 503-520 (en prensa). 2015.

MARKETING NEWS. “ANDEMA premia a cinco conocidas firmas por la gestión de sus marcas.” Disponible en <http://m.marketingnews.es/varios/noticia/1083528028705/andema-premiara-cinco-conocidas.1.html>. 2014.

MBOUP. *Les Sénégalais d'Italie. Émigrés, agents du changement social*, Paris, L'Harmattan 2001.

MENDIZÁBAL, Nora. “La osadía en la investigación: el uso de los métodos mixtos en las ciencias sociales.” V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 16 al 18 de noviembre de 2016, Mendoza, Argentina. Métodos, metodologías y nuevas epistemologías en las ciencias sociales: desafíos para el conocimiento profundo de Nuestra América. *En Memoria Académica*. 2016. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.8506/ev.8506.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8506/ev.8506.pdf)

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL. “Reconocimiento por la lucha contra el comercio ilegal.” Disponible en <https://www.fiscalias.gob.ar/project/reconocimiento-por-la-lucha-contra-el-comercio-ilegal/>. 2016.

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL. “Reconocimiento a la Fiscal Celsa Ramírez.” Disponible en <https://www.fiscalias.gob.ar/project/reconocimiento-a-la-fiscal-celsa-ramirez/>. 2017.

MORALES, Diego; JARAMILLO, Veronica; ORTIZ CETRA, Raisa; TROVATO, Margarita. *Migrantes: de la protección a la criminalización. En Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2017*. pp 181-200 CELS. Siglo Veintiuno. 2017.

MUTUALIDAD GENERAL DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO (MUFACE) “Ahora mismo la ley es adecuada, pero demandamos sanción al comprador.” *Revista electrónica N°239*. Nipo 175 17 002 6. Enero-Marzo 2017. Disponible en [https://www.muface.es/revista/p239/en\\_portada\\_entrevista\\_monica\\_dopico\\_239%20copia.html](https://www.muface.es/revista/p239/en_portada_entrevista_monica_dopico_239%20copia.html). 2017.

NEGROLES, Daniel. “Mafia senegalesa. Los manteros están hundiendo el negocio del comerciante cartagenero.” *La tribuna de España*. Disponible en <https://latribunadeespana.com/espana/mafia-senegalesa-los-manteros-estan-hundiendo-el-negocio-del-comerciante-cartagenero>. 2018.

NUEVA CIUDAD. “El reclamo de los senegaleses llegó a la Legislatura: "Entran a nuestras casas, nos golpean y nos roban todo”.” Disponible en <https://www.nuevacidad.com.ar/notas/201806/37750-el-reclamo-de-los-senegaleses-llego-a-la-legislatura-entran-a-nuestras-casas-nos-golpean-y-nos-roban-todo.html>. 2018.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). “Senegal: de país de destino a país de tránsito y emigración de profesionales según el perfil migratorio de la OIM.” Disponible En <https://www.iom.int/es/news/senegal-de-pais-de-destino-pais-de-transito-y-emigracion-de-profesionales-segun-el-perfil>. 2010.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). “Informe sobre las migraciones en el mundo 2018.” e-ISBN 978-92-9068-766-5. Disponible en [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf). 2018

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). “Informe sobre el comercio mundial 2016: igualdad de condiciones para el comercio de las pymes.” Disponible en [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/wtr16-4\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr16-4_s.pdf) . 2016

OXFAM. “1% más rico de la población mundial acaparó el 82% de la riqueza generada el año pasado, mientras que la mitad más pobre no se benefició en absoluto.” *OXFAM Prensa*. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2018-01-22/el-1-mas-rico-de-la-poblacion-mundial-acaparo-el-82-de-la>. 2018

PACECCA, María Inés; CANELO, Brenda; BELCIC, Sofía. “Culpar a los negros ya los pobres. Los “manteros” senegaleses ante los allanamientos en el barrio de Once”, en *Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Editorial Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. ISBN 978-987-4019-58-5 editado por María Victoria Pita y María Inés Pacecca, p. 199-220.

PACHECO, Ana. “Cuando te persigue la policía solo piensas en correr, correr. Sobrevivir.” *PlayGround*. Disponible en [https://www.playgroundmag.net/now/La-muerte-del-mantero-Mame-Mbaye\\_28237055.html](https://www.playgroundmag.net/now/La-muerte-del-mantero-Mame-Mbaye_28237055.html). 2018

PEREDA, Carlos; PRADA, Miguel Ángel. *Migraciones internacionales: entre el capitalismo global y la jerarquización de los Estados*. En Políticas sociales y estado de bienestar en España: las migraciones. Fundación Hogar del Empleado. Centro de Investigación para la Paz, ISBN: 84-95801-03-5. España, 2002.

PEREIRA Manuel Andrés. “Delito, seguridad, orden público e “inmigración limítrofe” en argentina (1976-1995).” *Revista interdisciplinaria movilidad humana*. Brasilia año XXIV, n 46, p. 177-191. ISSN 2297-9843. 2016.

PERIODISMO POPULAR. “La policía de la Ciudad desalojó e hirió de gravedad a un vendedor senegalés.” Disponible en <https://notasperiodismopopular.com.ar/2018/06/06/policia-ciudad-desalojo-hirio-gravedad-vendedor-senegales/>. 2018.

PIERGIORGIO, Sandri. “Las copias falsas ya representan el 2,5% del comercio mundial.” *La Vanguardia*. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/economia/20160418/401182315420/falsificaciones-impacto-comercio-mundial-informe-ocde.html>. 2016.

PORTES y DEWIND. “A Cross-Atlantic dialogue: The progress of research and theory in the study of international migration”, *International Migration Review*, 38, pp. 828- 851.2004

REITER, Paula Marina. “Trabajar tranquilo. Estrategias de inserción sociolaboral de migrantes senegaleses mourides en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Temas de Antropología y migración*, n°9, págs. 50-70, ISSN: 1853-354. Diciembre 2017.

RESUMEN LATINOAMERICANO. “Siguen las detenciones, allanamientos y avasallamiento de derechos de trabajadorxs senegaleses.” Disponible en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/06/08/argentina-siguen-las-detenciones-allanamientos-y-avasallamiento-de-derechos-de-trabajadorxs-senegaleses/>. 2018

ROBIN. *Atlas des migrations ouest-africaines vers l'Europe 1985-1993*, Eurostat-Paris, Orstom éditions. 1996.

ROMERO LUQUE, Jara. *FMI y BM, el impacto en Senegal: ¿Reducción de la pobreza o búsqueda de intereses económicos?* Ensayo para la Maestría en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid. 2014.

SANCHEZ, Raul. “Seis senegaleses serán expulsados por vender gafas, relojes y CD falsos.” *Diario de Ibiza*. Disponible en <https://www.diariodeibiza.es/pitiuses-balears/2013/01/27/seis-senegaleses-seran-expulsados-vender-gafas-relojes-cd-falsos/600761.html>. 2013.

SANTELLÁN, Gabriel. “Las paradojas de la globalización: el caso de los senegaleses en Buenos Aires.” Disponible en <https://www.econlink.com.ar/senegal-argentina>. 2010

SASSEN, Saskia. *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*. Princeton university press, 2008.

SASSEN, Saskia. *Embedded borderings: making new geographies of centrality, Territory, Politics, Governance*, DOI: 10.1080/21622671.2017.1290546. 2017

SEGATO, Rita. “Racismo, Discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales.” *Brasilia: Serie antropología*. 2006

SEGATO, Rita. “El color de la cárcel en América Latina. Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en deconstrucción.” *Nueva Sociedad*. No 208. 2007.

SERVICIO JESUITA A MIGRANTES. “Informe CIE 2017. Sufrimiento inútil.” Disponible en <https://sjme.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CIE-2017-SJM.pdf>. 2018

SIEMPRE NOTICIAS TV. “Feimman sobre los senegaleses.” Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=cEZBe6X9-p0>. 2018.

SILVA, Iria Vázquez. “El desafío estadístico de ser emigrante senegalés en España: un estudio comparativo de las fuentes secundarias en origen y destino sobre la inmigración senegalesa en España.” *Migraciones*. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 2011, no 29, p. 127-155.

STOLLER, Kristin. “Global 2000: Las empresas más grandes del mundo de 2018.” *Forbes México*. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/global-2000-las-empresas-mas-grandes-del-mundo-de-2018/>. 2018.

STRUMINGER, Brenda. “Los manteros senegaleses, otra cara del conflicto por la venta ambulante.” *La Nación*. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1975391-senegaleses-manteros>. 2017.

TISCORNIA, Sofía. *Derechos humanos, seguridad y publicidad del crimen: desocultar la verdad*. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: [http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/cgibin/library.cgi?a=d&c=en cruci&cl=CL1&d=HWA\\_706](http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/cgibin/library.cgi?a=d&c=en cruci&cl=CL1&d=HWA_706). 2004

ZUBRZYCKI, Bernarda. “La migración de los senegaleses “Modou-Modou”. En Argentina.” *CONTRA RELATOS desde el Sur*, 12(13), 4-12. 2016.

## **La Criminalización de la Migración y el rol de las Transnacionales en los Países de Destino: el caso de los senegaleses en Barcelona y Buenos Aires**

### **Resumen**

El objetivo de este artículo es brindar una visión comparada de la situación de precariedad laboral y migratoria de los migrantes senegaleses en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Ciudad de Barcelona. Algunas de las principales conclusiones tienen que ver con que en ambas ciudades éste representa un colectivo numéricamente marginal frente al total de la población migrante; pese a ello su presencia es hipervisibilizada por los medios, quienes los tratan como parte de mafias y los criminalizan. Otra de las conclusiones es que las transnacionales imponen agenda y ayudan a configurar una política criminal, que impacta en la situación migratoria de los senegaleses; a través de presiones a jueces, fiscales y fuerzas policiales por medio de premios y reconocimientos que son otorgados para perseguir a quienes venden mercancía falsificada argumentando un perjuicio para su marca. Estos intereses son protegidos con más ahínco que los derechos humanos de los migrantes. La metodología usada es un análisis mixto y pretende integrar distintos elementos cuali-cuantitativos compuesto por una recopilación documental de normativas, de literatura especializada y de la prensa escrita de ambas ciudades, e igualmente se incorporan también elementos cuantitativos provenientes de fuentes secundarias.

**Palabras clave:** senegaleses, transnacionales, criminalización, migración

## **The Criminalization of Migration and the Role of the Transnationals in the Countries of Destination: the case of the Senegalese in Barcelona and Buenos Aires**

### **Abstract**

The aim of this article is to provide a comparative view of the situation of labor and migratory precariousness of Senegalese migrants in the Autonomous City of Buenos Aires and in the City of Barcelona. Some of the main conclusions have to do with the fact that in both cities this community represents a numerically marginal collective in the whole migrant population. Despite this, its presence is hypervisibilized by the media, who characterize them as part of mafias and criminalize them. Another conclusion is that the transnationals impose an agenda and help to shape a criminal policy, which impacts on the migratory situation of the Senegalese through pressures to judges, prosecutors and police forces by means of awards and recognitions that are granted to prosecute those who sell counterfeit merchandise, arguing a detriment to their brand. These interests are protected with more zeal than the human rights of migrants. The methodology used is a mixed analysis and aims to integrate different qualitative-quantitative elements composed of a documentary compilation of regulations, specialized literature and newspapers of both cities, and also includes quantitative elements from secondary sources.

**Keywords:** Senegalese, transnational, criminalization, migration

## **A Criminalização da Imigração e o Papel das Transnacionais nos Países de Destino: o caso de senegaleses em Barcelona e Buenos Aires**

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é fornecer uma visão comparativa da situação de trabalho e precariedade migratória dos imigrantes senegaleses na Cidade Autônoma de Buenos Aires e na cidade de Barcelona. Algumas das principais conclusões têm a ver com o fato de que em ambas as cidades representam um coletivo numericamente marginal comparado ao total da população migrante; apesar disso, sua presença é hipervisualizada pela mídia, que os trata como parte das máfias e os criminaliza. Outra conclusão é que as transnacionais impõem uma agenda e ajudam a moldar uma política criminal, que impacta na situação migratória dos senegaleses; através de pressões para juízes, promotores e forças policiais através de prêmios e reconhecimentos que são concedidos para processar aqueles que vendem produtos falsificados argumentando um prejuízo à sua marca. Esses interesses são protegidos com mais zelo do que os direitos humanos dos migrantes. A metodologia utilizada é uma análise mista e visa integrar diferentes elementos qualitativo-quantitativos compostos por uma compilação documental de regulamentos, literatura especializada e imprensa escrita de ambas as cidades, e também inclui elementos quantitativos de fontes secundárias.

**Palavras-chave:** senegaleses, transnacionais, criminalização, migração



## **Migraciones Africanas en Argentina y Malta. Una aproximación a su estudio en clave comparada**

Recibido: 10-10-2018

Aprovado: 18-02-2019

Gisele Kleidermacher<sup>1</sup>

### **Introducción**

Los movimientos migratorios no son un fenómeno novedoso, sino que han existido desde el comienzo de la humanidad, sin embargo, sus formas fueron modificándose y en las últimas décadas, países que tradicionalmente fueron receptores de migrantes, se tornaron en emisores y/o receptores y emisores a la vez. Asimismo, las dinámicas migratorias han cambiado, no pudiéndose distinguir en muchos casos lugares de origen y lugares de destino, tal como ha sido analizado por Glick Schiller et al. (1992), entre otros investigadores que han caracterizado los nuevos movimientos poblacionales como transmigratorios<sup>2</sup>.

Durante mi investigación doctoral y con posterioridad a ella, he indagado las trayectorias migratorias de población procedente del África Subsahariana en Brasil y Argentina, prestando especial atención a su inserción socio-laboral y su circulación transnacional. Considero que en el actual contexto geopolítico, se vuelve relevante la realización de estudios comparativos, tomando en consideración las experiencias de otros países, con alta recepción de población migrante y en especial, de origen africano. La ubicación geográfica de Malta así como su historia, la hacen un lugar especialmente propicio para su estudio debido a la gran recepción migratoria que posee en su camino desde África hacia Europa.

En este escrito, presento los primeros resultados de una investigación donde me propongo reflexionar de manera comparativa en torno a las trayectorias migratorias de

---

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires (UBA)-Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)/CONICET. Argentina

<sup>2</sup> Entendidas como conjunto de múltiples redes de relaciones sociales transfronterizas, a través de las cuales se intercambian, organizan y transforman ideas, prácticas, recursos donde sujetos que no migran mantienen relaciones con quienes sí lo hacen.

población de origen africano subsahariano, y en especial de población oriunda de Senegal, en el sur América Latina y el sur de Europa.

La relevancia de realizar un estudio comparativo se debe principalmente a que permite prestar atención a ciertos aspectos en una escala macro-social, permitiendo también identificar tendencias, determinantes, consecuencias y acciones de política relevantes para otros países de la región (Riaño Alcalá y Villa Martínez, 2009). Como observa Ariza (2009), el recurso de la comparación en las ciencias sociales se utiliza para la sistematización de los rasgos de distintos fenómenos observados con la finalidad de encontrar regularidades.

De esta forma, me propongo identificar regularidades, similitudes y contrapuntos en los movimientos poblacionales de migrantes provenientes de África Subsahariana hacia Malta y Argentina.

Para ello, el artículo se estructura de la siguiente manera: en un primer momento se especifica cual ha sido la metodología de trabajo adoptada, las fuentes primarias construidas en Malta y en Argentina y las fuentes secundarias utilizadas. Luego se ofrecen los antecedentes de los estudios acerca de la presencia de migrantes de origen africano subsahariano en la Argentina y en Malta, para, a continuación, exponer los resultados de la investigación realizada. En ese sentido, también se exhiben por separado, en una primera parte las características de los residentes senegaleses presentes en Argentina y luego, la población de origen senegalés en Malta. Finalmente, se presenta un apartado denominado “discusión”, donde se reflexiona acerca de las principales características que ostenta esta corriente migratoria, similitudes y diferencias en lo que he dado en llamar “movilidades múltiples” para acabar con palabras de cierre.

## **Metodología**

El artículo que aquí se presenta es producto de un trabajo aun en desarrollo que se propone comparar las características y dimensiones de las migraciones Africanas Subsaharianas y en especial senegalesas, en Argentina y Malta. Para ello he utilizado fuentes primarias y secundarias, tratadas mediante un abordaje mixto compuesto de estrategias cualitativas y cuantitativas.

Para la dimensión de la Argentina, he trabajado con los datos del Censo Nacional de Población de los años 2001 y 2010, así como también con los datos producidos para las investigaciones doctoral y postdoctoral realizadas con financiamiento del Consejo Nacional

de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Retomo aquí 25 entrevistas semi-estructuradas realizadas a migrantes procedentes del África Subsahariana residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>3</sup>. La mayor parte de ellos son originarios de Senegal, aunque también fueron entrevistados hombres provenientes de la República Democrática del Congo, Mali y de Ghana<sup>4</sup>.

También retomo entrevistas que fueron realizadas a actores vinculados a la población de origen africano subsahariano como ser abogados especializados en materia migratoria o que han litigado en causas en su defensa, integrantes de ONG's, comerciantes de zonas donde ellos circulan, policías, vecinos, entre otros.

Dicho corpus de información ha sido grillado y analizado bajo la metodología de la Teoría Fundamentada (Glasser y Strauss, 1967 ; Strauss y Corbin, 2002) así como en base a las guías de pautas flexibles previamente diseñadas.

Para la dimensión de Malta, he utilizado también datos secundarios cuantitativos provenientes del Censo Nacional de población y Hogares del año 2011, y de los registros migratorios. He realizado también una profunda búsqueda bibliográfica de investigaciones producidas acerca de la población de origen migrante en Malta y especialmente en relación a la migración de origen africano subsahariano.

En relación a las fuentes primarias, el trabajo aún se encuentra en desarrollo, habiéndose completado una primera parte del trabajo de campo<sup>5</sup> donde he entrevistado a migrantes de origen senegalés y ghanés, así como a miembros de ONG'S que trabajan en temáticas migratorias. Las mismas han sido analizadas posteriormente en base a la Teoría Fundamentada (Glaser y Strauss, 1967) y retomada por Strauss y Corbin (2002).

Las principales categorías analíticas definidas para la comparación han sido las condiciones de recepción de los respectivos países (historia migratoria, política migratoria y condición económica) y las estrategias adoptadas por el colectivo en respuesta a ellas, como ser la inserción laboral y la circulación, muchas veces ligadas a las redes comunitarias (ya

---

<sup>3</sup> Se denomina AMBA al Área Metropolitana de Buenos Aires que se encuentra localizada en la Ciudad de Buenos Aires y parte de la Provincia de Buenos Aires

<sup>4</sup> Las mismas abordaban grandes áreas temáticas: las condiciones objetivas de partida, las estrategias adoptadas por los migrantes –redes migratorias y factores religiosos principalmente-, las condiciones objetivas de recepción con las que se encuentran en el AMBA y las estrategias adoptadas en destino.

<sup>5</sup> He realizado entrevistas durante los meses de Julio y Agosto del año 2018 en los barrios de Sliema, Valetta y Hamrun, en Malta. El mismo ha sido posible gracias a la obtención del subsidio en el marco del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

sean familiares o religiosas), así como también diversos aspectos que han emergido en las entrevistas realizadas y que aportan a la comprensión del fenómeno de estudio.

### **Antecedentes Primera Parte: Migraciones de africanos subsaharianos hacia Argentina**

La República Argentina se encuentra ubicada en el extremo sur de América Latina y cuenta con 40.117.096 de habitantes de acuerdo al último censo nacional de población realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en el año 2010. El territorio ha recibido grandes oleadas migratorias provenientes de España e Italia principalmente entre los años 1880 y 1930. Este hecho extensamente estudiado por académicos ha llevado a la construcción de una identidad nacional que se identifica con elementos europeos (Devoto, 1992). Como indica Grimson (2006), en la Argentina, el relato nacional propone que la población del país es el resultado de un crisol de razas, pero mientras que en el imaginario brasilero las razas eran blancos, indígenas y afrodescendientes, en la Argentina se trata de una mezcla de razas europeas.

Si bien tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial continuaron arribando migrantes europeos, proporcionalmente comenzaron a ser mayores los flujos de migrantes internos y limítrofes, hecho que se extiende hasta la actualidad (Benencia, 2009; Pacceca y Courtis, 2008, Texidó, 2008; entre otros).

En relación a las migraciones provenientes del África Subsahariana, -mas pequeñas numéricamente que las del resto de las nacionalidades, pero no por ello menos visibles-, tradicionalmente se han dividido para su estudio en tres grandes grupos de acuerdo al momento y características de su arribo: el primer momento data del siglo XVI y se consolida en los siglos XVII y XVIII con la trata de africanos esclavizados destinados a servir de mano de obra de los colonos europeos en América (Geler, 2010; Goldberg, 1995; Guzman, 2006).

El segundo momento histórico comienza a fines del siglo XIX y se extiende hasta mediados del XX, corresponde a la migración proveniente de las Islas de Cabo Verde, en busca de mejores condiciones de vida que las impuestas por la administración colonial portuguesa en su país. Este grupo se asentó principalmente en las zonas ribereñas del Río de la Plata, en las localidades de Dock Sud, La Boca y Ensenada (Maffia, 2010). El tercer momento puede ubicarse a partir de la década de 1990, donde se produce un movimiento migratorio desde el continente africano hacia la Argentina, sus causas son principalmente económicas aunque se combina a temores de persecución política. En este período llegaron al

país inmigrantes de Senegal, Nigeria, Malí, Sierra Leona, Liberia y Congo. (Kleidermacher, 2014, 2017; Zubrzycki y Agnelli, 2009; entre otros).

En relación a las migraciones africanas subsaharianas del último período, la Dirección Nacional de Migraciones brinda los siguientes datos para el año 2010.

Cuadro N°1: Ingresos y Egresos Migraciones. 2010 (Selección África Subsahariana)

Nacionalidad	Entradas	Salidas
Cabo verdiana	70	189
Camerunesa	122	99
Congoleña	51	63
Gambiana	5	7
Ghanesa	211	176
Liberiana	27	29
Maliense	22	10
Nigeriana	331	338
Senegalesa	458	557

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones, Año 2010

Según los datos de este organismo, la nacionalidad senegalesa es la más numerosa de entre los migrantes africanos subsaharianos presentes en la Argentina. Para el año 2010 se produjo un ingreso de 458 senegaleses y un egreso de 557 (quedando un saldo negativo).

Sin embargo, la mayor parte de los ingresos de personas de dicha nacionalidad se produce por pasos fronterizos no habilitados, sin quedar de esta forma registrados. El mismo organismo, informa que entre el 2004 y 2010, se otorgaron 730 radicaciones permanentes y temporarias a migrantes africanos. Los países que encabezan la lista son Senegal, Nigeria, Ghana y Camerún. En estas radicaciones no se discriminan los motivos de asentamiento pero incluyen aquellos casos que fueron reconocidos como refugiados (Kleidermacher, 2014).

Otra fuente estadística para conocer la presencia migratoria la otorgan los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de los años 2001 y 2010, realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (INDEC).

Cabe aclarar que la información brindada por este medio también presenta sub-registros debido a que se trata de población que no posee regularidad migratoria en muchos casos, lo cual genera temor para ser censados. Asimismo, las dificultades idiomáticas para el caso de algunos, la residencia en hoteles-pensión (donde no siempre es fácil el acceso a todas

las habitaciones), así como su alta movilidad al interior del país, son otros factores a tener en cuenta para considerar el menor registro de las personas residentes en el país.

Cuadro N°2: Población África Subsahariana Occidental en CABA y Argentina

País de nacimiento	CABA			Argentina		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
Cabo Verde	35	36	71	36	33	69
Camerún	5	2	7	44	9	53
C. Marfil	3	8	11	27	6	33
Ghana	25	6	31	85	14	99
Guinea	11	6	17	19	4	23
Liberia	11	3	14	38	5	43
Mali	14	1	15	7	1	8
Nigeria	30	19	49	126	34	160
Senegal	49	14	63	437	22	459
S. Leona	26	1	27	20	1	21

Fuente: Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda, 2001 y 2010 (INDEC).  
Elaboración propia

Se desprende del cuadro N°2 que nuevamente la nacionalidad mayoritaria del África Subsahariana presente en la Argentina es la senegalesa, seguida en cuantías muy menores por la nigeriana y ghanesa. Es de destacar, sin embargo, que las migraciones procedentes del continente africano, representan menos del 1% de las migraciones totales que recibe la República Argentina, siendo las migraciones de países limítrofes las más numerosas, tal como puede observarse en el cuadro N°3.

Cuadro N°3. Población extranjera por país de nacimiento. Cantidad y peso relativo.  
Aglomeración Gran Buenos Aires, 2010

País de nacimiento	Absolutos	% sobre total extranjeros	% sobre total de población
Países limítrofes + Perú	887.373	77,3	6,6
Paraguay	435.817	38	3,2
Bolivia	197.283	17,2	1,5
Perú	115.943	10,1	0,9
Uruguay	89.847	7,8	0,7
Chile	34.131	3	0,3
Brasil	14.352	1,3	0,1
Italia y España	163.095	14,2	1,2

Colombia	11.496	1	0,1
Estados Unidos	9.056	0,8	0,1
Corea	6.552	0,6	0,05
China	6.458	0,6	0,05
Resto	63.931	5,6	0,5
Total	1.147.961	100	8,5

Fuente: Marcos y Mera (2015). "Migrantes internacionales en la Aglomeración Gran Buenos Aires: un análisis cuantitativo de su distribución espacial". Cuadernos Geográficos N° 54 (1), 257-282. (Adaptación del original)

Tal como puede observarse, los principales lugares desde donde parten actualmente los migrantes que residen en la República Argentina son países limítrofes y Perú, habiendo disminuido notoriamente las migraciones provenientes de Italia y España hacia mediados del siglo XX, de forma tal que aquellos registrados por el censo son personas mayores que llegaron en aquel momento (Devoto, 1992).

#### **Antecedentes Segunda Parte: Migraciones de africanos subsaharianos hacia Malta**

La República de Malta se asienta en un archipiélago constituido por varias islas e islotes con 418.000 habitantes y la mayor densidad de población de la Unión Europea (UE), en 316 km<sup>2</sup> de superficie. Está ubicada geográficamente en el centro del mar Mediterráneo, y es uno de los países de la UE junto con Grecia, que recibe la mayor cantidad de migrantes de manera irregular (Bradford y Clark, 2014).

Cabe destacar también que las superficies terrestres más significativas y cercanas son la costa sur de Sicilia, que se encuentra a 100 km al norte, y la costa oriental de Túnez, 300 km al oeste. La isla italiana de Lampedusa está a 160 km al suroeste y la costa norte de Libia a 350 km al sur (Falzon, 2012:1662).

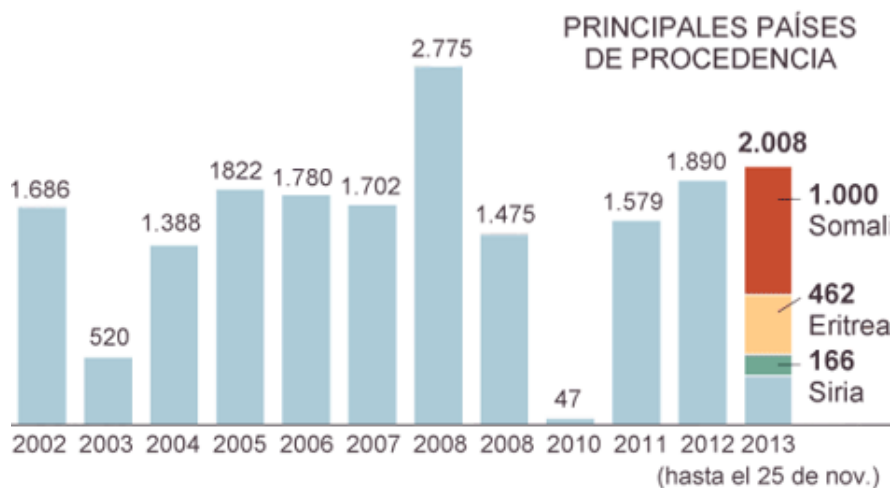
La historia de la movilidad hacia y desde Malta es larga y compleja. Incluye experiencias producto de diversas invasiones, colonización y posteriormente, emigración tras la Segunda Guerra Mundial cuando, debido al gran desempleo que subsumió al país entre los años 1945 y 1979, 140,000 malteses emigraron a Estados Unidos, Canadá, Australia y el Reino Unido (Amore, 2005). Hasta 1964 la isla se encontró bajo control colonial británico, lo cual ha tenido y aún tiene impacto en la vida de la población, tal como puede observarse en el idioma -siendo el inglés y el maltés los dos idiomas oficiales-.

El país ha recibido migrantes y refugiados afectados por las guerras de los Balcanes en los 90 (Boschini, 2014) y, desde la eliminación de limitaciones a la Convención de Ginebra

en el año 2001, también ha sido país de acogida de refugiados (Cameron, 2010). Finalmente, debe mencionarse que desde el año 2004 forma parte de la Unión Europea, lo cual ha afectado también los flujos migratorios.

Las migraciones de africanos subsaharianos comenzaron a crecer sobre todo a partir del año 2011, producto de la guerra de Libia. Pero ya entre los años 2002 y 2012, habían arribado alrededor de 14.000 personas procedentes del África Subsahariana en barcos, en aviones, con solicitudes de asilo humanitario o en busca de mejoras económicas (Sala y Sánchez, 2010). De acuerdo al último Censo Nacional de Población, los principales países de procedencia del África Subsahariana desde los cuales arriban migrantes a Malta son Somalia, Etiopía y Eritrea. (Bernardie-Tahir, y Schmoll, 2014). Tal como puede advertirse en el Gráfico a continuación.

Gráfico N°1: Principales países de procedencia de Migrantes no europeos hacia Malta 2002-2013



Fuente: Ministerio del Interior de Malta. Año 2013

Las migraciones provenientes del África Subsahariana están conformadas mayoritariamente por hombres de entre 20 y 40 años, aunque también se cuentan algunas mujeres y niños (Commissioner for Human Rights, 2011). Son poco numerosas en relación a otros contingentes migratorios, especialmente europeos, que llegan a la Isla para insertarse en el sector servicios de una economía que ha ido en crecimiento en los últimos años. Las principales nacionalidades pueden observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro N°4. Población Migrante en Malta según nacionalidad, sexo y edad agrupada. Año 2011



Table 30. Immigrants to Malta within one year prior to Census by citizenship, sex and age group

Sex and age group	Maltese	British	Somali	Eritrean	Italian	German	Nigerian	Bulgarian	Swedish	Other EU Member States	Other European Countries	Other Citizenship	Total
<b>Total</b>	<b>1,539</b>	<b>642</b>	<b>256</b>	<b>210</b>	<b>118</b>	<b>113</b>	<b>89</b>	<b>85</b>	<b>84</b>	<b>430</b>	<b>123</b>	<b>489</b>	<b>4,178</b>
0-14	200	61	9	20	7	25	9	14	9	56	18	50	478
15-24	250	55	113	52	25	13	20	14	14	88	12	88	744
25-44	708	174	127	135	60	40	60	45	26	233	75	283	1,966
45-64	255	239	7	3	20	23	-	12	27	46	15	59	706
Over 64	126	113	-	-	6	12	-	-	8	7	3	9	284
<b>Males</b>	<b>793</b>	<b>349</b>	<b>188</b>	<b>162</b>	<b>79</b>	<b>61</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>48</b>	<b>216</b>	<b>54</b>	<b>259</b>	<b>2,291</b>
0-14	81	29	6	10	4	14	3	8	4	18	7	26	210
15-24	144	30	83	39	15	6	4	4	8	43	6	49	431
25-44	362	95	94	111	44	19	32	24	15	121	33	156	1,106
45-64	135	126	5	2	12	15	-	7	14	29	5	25	375
Over 64	71	69	-	-	4	7	-	-	7	5	3	3	169
<b>Females</b>	<b>746</b>	<b>293</b>	<b>68</b>	<b>48</b>	<b>39</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>42</b>	<b>36</b>	<b>214</b>	<b>69</b>	<b>230</b>	<b>1,887</b>
0-14	119	32	3	10	3	11	6	6	5	38	11	24	268
15-24	106	25	30	13	10	7	16	10	6	45	6	39	313
25-44	346	79	33	24	16	21	28	21	11	112	42	127	860
45-64	120	113	2	1	8	8	-	5	13	17	10	34	331
Over 64	55	44	-	-	2	5	-	-	1	2	-	6	115

Fuente: Censo de Población y Hogares de Malta, 2011

En relación a la normativa migratoria, Malta no tiene una estrategia de integración, y hasta años recientes su política de detención ha sido fuertemente criticada. En los últimos años el gobierno ha comenzado a aplicar regulaciones migratorias que incluyen un centro de detención de migrantes, “centros abiertos” -que acogen a 1.600 personas-. Los arribos disminuyeron notoriamente entre 2009 y 2010 debido a ello y a tratados establecidos entre los gobiernos de Italia y Libia, para controlar las fronteras en el marco de una política de “push back” (Bradford y Clark, 2014). Sin embargo, entre Marzo y Abril del año 2011, 1100 africanos subsaharianos arribaron a Malta, y otro tanto lo hizo en la isla italiana de Lampedusa, dando cuenta de la importancia de estos espacios para el tránsito de migrantes que parten desde el África Subsahariana con destino a Europa.

### Resultados Primera Parte: Senegaleses en Argentina

Hasta aquí se ha presentado brevemente un panorama de las migraciones hacia Argentina y Malta, en los próximos dos apartados se precisarán las dinámicas migratorias de la población de origen senegalés en ambos países, tomando en consideración las categorías inicialmente mencionadas.

Los primeros migrantes senegaleses arribaron al territorio argentino a mediados de la década del '90 producto de la convertibilidad cambiaria (un peso equivalía a un dólar), facilitando el envío de remesas a sus familias en Senegal. Este hecho se modificó tras la crisis

económica de fines del año 2001, sin embargo, los flujos no solo no mermaron sino que aumentaron, sobre todo en los años 2004 y 2008 (Kleidermacher, 2014).

Otro factor de atracción en aquel entonces era la existencia de representación diplomática entre ambos países donde solicitar el visado, hecho que también se interrumpió en el año 2002, cuando se decidió cerrar las embajadas que la Argentina tenía en diversos países del África Subsahariana, entre ellas la de Senegal. En la actualidad, la visa debe solicitarse en la embajada que Argentina tiene en Nigeria, lo que dificulta enormemente su obtención debido a la distancia y peligros que el viaje implica. Por este motivo, gran parte de los ingresos se producen a través de Brasil, donde si hay representación diplomática, y luego se traspasan las fronteras hacia la Argentina de manera irregular<sup>6</sup>.

La legislación migratoria vigente en Argentina no ofrece facilidades para acceder a la documentación, ni existen acuerdos entre Argentina y Senegal para tal fin. Es debido a estos factores que gran parte de los ingresos se producen por pasos fronterizos no habilitados y la irregularidad documentaria se mantiene (Kleidermacher, 2017).

En el año 2013, la Argentina implementó un Programa de Regularización Migratoria para Nacionales Senegaleses y Dominicanos, bajo un régimen de regularización especial propuesto por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Estuvo vigente desde el 14 de Enero de 2013 hasta el 14 de julio del mismo año, es por eso que, aquellos que han ingresado al país con posterioridad a dicha fecha no han podido acogerse al plan. Asimismo no todos los migrantes senegaleses que se encontraban en el territorio pudieron cumplir con los requisitos que se exigían para su regularización, razón por la cual aún muchos de ellos han permanecido en situación documentaria irregular.

Una vez en la Argentina, se asientan en las principales ciudades de todo el país, en las cercanías a estaciones ferroviarias, de autobuses, o centros comerciales, donde hay gran tránsito de personas a quienes pueden ofrecer su mercadería. Ello se debe a que su inserción laboral mayoritaria ocurre en el sector servicios, dedicándose a la venta, ya sea ambulante o en puestos en galerías. Durante los fines de semana, muchos de ellos suelen asistir a fiestas y ferias organizadas por municipios, en ocasión de aniversarios o festividades religiosas - información que circula por las redes informales de la comunidad-. Aquellos que poseen mayores recursos han abierto locales en galerías comerciales, donde si bien puede disminuir

---

<sup>6</sup> Resultado de la eliminación del requerimiento de visado que implementó Ecuador entre los años 2008 y 2015, gran parte de los senegaleses utilizaban este país como punto de entrada al continente, siendo Estados Unidos y Argentina los destinos últimos. En este último caso, se realizaba mediante tránsito terrestre, atravesando las fronteras de Perú, Bolivia o Brasil, ingresando al país por pasos fronterizos no habilitados

el caudal de clientes por haber menor flujo de transeúntes, el trabajo es más “tranquilo y seguro” como ellos mismos mencionan, (Kleidermacher, 2015, 2017), ya que no está el riesgo de las inclemencias climáticas así como tampoco de los decomisos por parte de la policía.

Este último ha sido un factor que cobró gran notoriedad en los últimos meses, ya que se han realizado grandes operativos policiales, donde migrantes de diversas nacionalidades pero principalmente senegaleses, fueron despojados de su mercadería y agredidos por la policía. Estos hechos fueron mostrados en los grandes medios de comunicación suscitando debates en la población argentina a favor y en contra de su actividad e incluso de su presencia en el país.

Durante los meses de verano, gran parte de los residentes senegaleses en la Argentina suelen movilizarse a las zonas turísticas del país, en especial a la Costa Atlántica de la Provincia de Buenos Aires, así como a Córdoba y Puerto Madryn. Allí caminan durante el día con sus maletines abiertos, ofreciendo su mercadería –bijouterie, anteojos de sol, billeteras, cinturones y carteras-, todos ellos comprados a grandes mayoristas que importan dichos productos desde China (Agnelli y Kleidermacher, 2009). En otras oportunidades esta mercadería es comprada en Brasil y/o Paraguay donde algunos miembros de la comunidad viajan por algunos días para adquirirla en grandes cantidades, cuando el cambio con el dólar favorece estas transacciones.

Los viajes a Senegal también son frecuentes entre aquellos que logran reunir el dinero tras dos o tres años de trabajo, aunque puede transcurrir un tiempo más largo hasta que logran hacerlo. Suelen aprovecharse las fiestas más importantes de la religión musulmana como el Tabaski<sup>7</sup>, y permanecen allí algunos meses con sus familias, realizando regalos, gastando el dinero ahorrado en la Argentina, de forma tal de mostrar el éxito de la migración (Moreno Maestro, 2006; Kleidermacher, 2014).

Gran parte de ellos ha dejado a sus familias ampliadas en origen, compuestas de padre y madre, pero también de hermanos, tíos, sobrinos y demás familiares que comparten la vivienda. Algunos se han casado antes de partir, otros lo hacen en los viajes de visita, permaneciendo en la mayoría de los casos las mujeres e hijos en Senegal. De acuerdo a las entrevistas realizadas, el pasaje a la Argentina es muy costoso para traerlos, así como también para realizar las visitas. Asimismo, y dado que la migración se piensa como un proyecto

---

<sup>7</sup> También conocida como Eid al-Adha "gran fiesta", es la fiesta más importante del Islam después del Eid al-Fitr (la fiesta que celebra el fin del Ramadán). Esta denominación: Tabaski, se utiliza solamente en los países de África Occidental y África Central (Niger, Senegal, Benín, Malí). Tiene lugar el décimo día del mes de Zil-Hajj (entre septiembre y noviembre), siendo la oportunidad de reunirse con la familia y los seres queridos.

transitorio, es preferible que la familia permanezca en origen. Si bien muchas veces la transitoriedad es relativa, las reagrupaciones familiares suelen ser poco frecuentes entre este colectivo migratorio.

Al igual que ocurre en Senegal, la mayoría de los residentes en la Argentina pertenecen a la etnia wolof y profesan el Islam Sufí, formando parte de la hermandad Mourid<sup>8</sup> y en menor medida, de la cofradía Tidjan. Estas cofradías o hermandades agrupan a la población en torno a reuniones semanales donde se lee el Corán, se recitan poemas de su líder Amadou Bamba y se ayuda a sus miembros en las problemáticas que deben afrontar en su vida cotidiana en un país extranjero como la Argentina.

### **Resultados Segunda parte: Senegaleses en Malta**

Desde principios de la década de 2000, numerosos estudios han presentado a Malta como un área de tránsito para los migrantes subsaharianos en su camino a Europa. La isla desempeñó este papel durante la década de 1990, para aquellos que transitaban sus aguas así como para aquellos que la utilizaban como un trampolín hacia Sicilia, debido a la gran proximidad (Triandafyllidou, 2014). Sin embargo, desde 2002, cuando las autoridades europeas ordenaron al gobierno de Malta participar activamente en la lucha contra la llamada migración "irregular", el papel del país insular en los flujos migratorios se ha vuelto más complejo, así como también el sistema circulatorio, articulando movilidades que operan en varias escalas.

En el caso de la migración senegalesa en Malta, esta puede ser caracterizada como una migración indirecta, que parte desde Senegal para llegar a Italia y posteriormente ingresar a Malta de manera temporal, durante los meses de verano para vender en sus playas. A diferencia de lo que se cree, los migrantes de origen senegalés que se encuentran en la isla no han arribado en los botes que muestran las imágenes de los medios de comunicación, sino que han arribado en el Ferry que cruza el mediterráneo, uniendo Sicilia, en el sur de Italia, con Malta o bien, en avión.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, los hombres senegaleses afirman estar en Malta por poco tiempo, durante la temporada de verano, ya que en Italia se vende menos en esos meses, en comparación con la isla donde vacacionan turistas de Alemania, Francia y

---

<sup>8</sup> Las cofradías son un conjunto de doctrinas religiosas, enmarcadas en una orden islámica sufí, entendido como el aspecto esotérico del islam, la profundización espiritual en su esencia, o con analogía a otras religiones, la realización mística.

otros países con mayor poder adquisitivo. Por esta razón, se los puede ver en las playas y calles céntricas vendiendo principalmente anteojos de sol y en algunos casos también pulseras y otros productos de madera. Dicen que son productos originarios de Senegal, mientras que los anteojos de sol, de origen chino.

La venta ambulante la realizan sin autorización, ya que obtener el permiso es un trámite largo y tedioso. El mismo dura solo tres meses y es otorgado para vender en áreas restringidas, según el presidente de la ONG Malta Emigrants' Commission<sup>9</sup>.

No hay registros en Malta respecto de su llegada, así como tampoco de su cuantía. Los ingresos no quedan registrados porque lo hacen con documentos de otros países, especialmente italianos. Ellos dicen ser entre 20 y 30, pero no lo saben con exactitud. También son fieles musulmanes, pertenecientes a la cofradía Mouride y son originarios de Kaolack, a diferencia de los senegaleses de Argentina, donde la mayor parte de los Senegaleses proceden de Dakar, Diourbel o Casamance.

En una ocasión pude ver a dos hombres tocando música tradicional de Senegal. Uno de ellos tocaba la kora<sup>10</sup> y el otro lo acompañaba. Ambos estaban en la rambla de Sliema, localidad turística ubicada en la costa este de la isla de Malta, en el mar Mediterráneo, frecuentada por gran cantidad de extranjeros que disfrutan de las playas y los bares.

Esta situación llamó poderosamente mi atención, debido a que no es frecuente la presencia de músicos senegaleses en las calles de otras ciudades, En cambio, los senegaleses griots<sup>11</sup>, es decir, aquellos que se dedican a la música y la han aprendido de sus padres, solo lo hacen en fiestas privadas o en escuelas de música donde dictan clases.

La mayoría de ellos se dedica al comercio ambulante, donde las redes de la comunidad, al igual que en la Argentina, son de suma importancia para informarse sobre los lugares donde vender y comprar mercadería, así como la ayuda en relación a los traslados y la vivienda. De acuerdo a María Pisani, académica y directora de la ONG maltesa Integra Foundation, -que trabaja con migrantes de diversas nacionalidades-, los hombres senegaleses no toman clases de idiomas (como sí lo hacen migrantes del África subsahariana de otras nacionalidades), por la importancia de las redes internas de la comunidad, que hacen que ello

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada junto a Santiago Manuel Gimenez (UBA/GEALA)

<sup>10</sup> Instrumento musical tradicional del África Occidental, compuesto de una caja de resonancia, en general una calabaza, y un tronco que tiene 21 cuerdas, su sonido se asemeja al del arpa.

<sup>11</sup> Los griots son muy importantes en las culturas africanas subsaharianas, desempeñándose como transmisores de la tradición y la historia. Se dedican a la transmisión de la cultura oral, cantando y recitando (Chamorro, 1993).

no sea necesario buscarlo fuera. Mientras que las comunidades más vulnerables buscan ayuda en las ONGS, ya sea para tomar clases de inglés, para tener un lugar donde estar, usar internet, o bien recibir asesoría legal, especialmente aquellos procedentes de Libia, Somalia y Eritrea.

Otra diferencia que los entrevistados mencionan entre los senegaleses y otras nacionalidades del África Subsahariana, es que los primeros son hombres que llegan con trayectorias migratorias largas, donde han recorrido diversos países de Europa y en la mayoría de los casos, cuentan con documentación europea. En el caso de los segundos, han llegado en botes como refugiados, en calidad de menores no acompañados, y se encuentran en situaciones documentarias irregulares, solicitando refugio.

Mientras que muchos subsaharianos se encuentran trabajando en el área de la construcción o en el sector turístico, en puestos no calificados como lava copas o en limpieza, los senegaleses dicen estar en Malta “por negocios”, en referencia a la venta.

Bernardie-Tahir y Schmoll, (2014) advierten que todavía es demasiado pronto para observar la aparición de barrios verdaderamente étnicos en Malta, aunque las concentraciones de ciertos grupos étnicos en barrios o localidades específicas están comenzando a surgir, como los muchos nigerianos que han establecido su residencia en el área de Bugibba (en el noreste de Malta). También Hamrun es un barrio donde residen migrantes de diversas nacionalidades, sobre todo población procedente de Ghana y Eritrea entre los países del África Subsahariana, con sus respectivos locales gastronómicos para la comunidad pero donde también asisten ciudadanos malteses.

## **Discusión**

Las migraciones africanas subsaharianas y en particular las senegalesas, tanto en Malta como en Argentina, tienen similitudes y diferencias, que se enmarcan en procesos más amplios, principalmente la tan citada “globalización”<sup>12</sup>- entendida aquí como la confluencia de diversos factores, especialmente las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones que permiten el desarrollo de un nuevo escenario mundial más interconectado (Lacomba, 2008)-. Sin embargo, y tras analizar las características que asumen los movimientos migratorios de senegaleses en Europa y América Latina, considero que un

---

<sup>12</sup> Ver Solimano, Andrés (2003). “Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana”. Revista de la CEPAL N°80. Pp. 55-72. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19305/lcg2204e-Solimano.pdf>

concepto logra sintetizar diversos aspectos que ellas engloban y es el de movi­lidades múltiples. Con ello retomo la idea de movilidad propuesta por Sheller y Urry (2006), pero contemplando las múltiples circulaciones que adquieren los senegaleses en sus trayectorias migratorias así como los recursos que también movilizan.

Las migraciones ya no pueden pensarse en un sentido unidireccional, tradicional, saliendo de un punto de origen para establecerse en un único lugar de destino, sino que en la actualidad, muchos de los movimientos son múltiples, con diversas escalas, retornos y re-emigraciones. Tampoco los países son ya únicamente emisores o receptores sino que, en los casos analizados, tienen ambos roles. Argentina fue tradicionalmente un país receptor de corrientes ultramarinas, especialmente entre 1880 y 1940, cuando estas disminuyeron y se tornaron más visibles las migraciones provenientes de países limítrofes. Sin embargo, en el contexto de los últimos gobiernos militares, y especialmente durante el último (1976-1983) y luego, tras la gran crisis económica (2001 y 2002), el país se constituyó en un polo emisor de población que migró especialmente a España, Italia, Estados Unidos y Australia. Es en las últimas tres décadas que a dichos procesos deben adicionarse nuevas corrientes migratorias que llegan al país procedentes de Asia y África.

Para el caso de Malta puede observarse un proceso similar, un país emisor de población, especialmente tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, desde donde partían migrantes hacia Australia y Canadá preferentemente. Tras su mejora económica y su ingreso a la Unión Europea en el año 2004, comienza a recibir contingentes del África Subsahariana y también de población del Norte de Europa que desea disfrutar de sus condiciones climáticas y el desarrollo del sector turístico.

Ya específicamente en el caso de las migraciones africanas subsaharianas, cabe mencionar que, tal como ha sido analizado por diversos especialistas (Ever Rosanders, 1995; Moreno Maestro, 2006; entre otros) las migraciones han sido una constante en su historia y sobre todo a nivel intra-continental. Tal como fue observado por el profesor Mbuyi Kabunda (2007), las migraciones en África son más horizontales que verticales, haciendo referencia a la gran cantidad de flujos migratorios que se producen entre países al interior del continente. En este sentido, de acuerdo al estudio MAFE<sup>13</sup>, Senegal es uno de los países que más recibe inmigrantes del África Oriental, y al mismo tiempo posee una elevada tasa emigratoria, sobre todo entre los jóvenes. Por su ubicación, Gambia, que se encuentra inserto como una lengua

---

<sup>13</sup> Estudio sobre el flujo de migrantes del África subsahariana hacia Europa y en sentido inverso. [www.mafeproject.site.ined.fr](http://www.mafeproject.site.ined.fr).

que nace en la desembocadura del río Gambia en el océano Atlántico y se extiende al interior del país, suele ser un destino corriente para la compra de mercaderías que luego son vendidas en Senegal.

Retomando las principales dimensiones analíticas planteadas al comienzo del escrito, cabe en primer lugar mencionar las condiciones “objetivas” de recepción de ambos países, así como la llegada del colectivo senegalés a cada uno de ellos. Tanto en Malta como en Argentina, países con largas experiencias de inmigración y emigración, no cuentan con una política migratoria abierta para la recepción de senegaleses. Es por este motivo que en ambos países, la estrategia adoptada por el colectivo es la solicitud de refugio, que, también en ambos casos suele ser denegada por la situación actual del país, razón por la cual, el ingreso suele suceder por terceros países.

En relación a las condiciones económicas, si bien el país insular atraviesa un período de crecimiento económico, inverso al de Argentina, la falta de documentación, de dominio del idioma y las propias características del colectivo conllevan a una inserción laboral en el sector económico informal a través de la venta ambulante.

La venta ambulante les permite a los senegaleses mantener una gran independencia, ya que no deben respetar un horario laboral impuesto por un superior, sino que son ellos mismos quienes van organizando su rutina, tanto temporal como espacial –dependiendo lógicamente de las posibilidades comerciales que les brinda el lugar-. De esta forma, cuentan con la libertad para participar de las festividades religiosas y comunitarias. Asimismo, algunos integrantes de la comunidad ya realizaban esta actividad en Senegal, por la gran extensión de la economía informal y la falta de oportunidades para insertarse en el mercado formal de trabajo en dicho país (Kleidermacher, 2014).

Dicha inserción laboral, entiendo, corresponde a una estrategia adoptada como respuesta a mercados laborales expulsivos, y que se basa fuertemente en las redes comunitarias, ya que no es posible comprender la dinámica migratoria senegalesa sin considerar el fuerte apoyo y uso que hacen de las relaciones parentales, vecinales y religiosas. La teoría de las redes migratorias y la migración transnacional (Glick Schiller et al., 1992; Levitt y Glick Schiller, 2004; Portes et al., 2003, entre otros) nos brindan herramientas para analizar diversos aspectos de dicha migración. Como observan Massey et al. (2008) “La importancia de las redes en los procesos migratorios se da en razón de la circulación de información y la confiabilidad de esa información obtenida a través de contactos y relaciones sociales insertas en el proceso migratorio”.



Según Crespo (2007), al llegar a destino todos los jóvenes senegaleses cuentan con un número telefónico de un miembro que se encargará de su alojamiento, alimentación e inserción laboral en los primeros tiempos. El siguiente fragmento de entrevista es ilustrativo: “yo llegué y conocía a una sola persona que me presentaron por teléfono y me dijo que lo que hay para trabajar es eso, y me llevó al hotel de 24 de noviembre”. (Hombre senegalés. 31 años. Entrevista realizada en julio de 2012 en la Ciudad de Buenos Aires.)

Estas redes de apoyo en muchos casos están conformadas por vínculos religiosos. Más del 90% de la población senegalesa profesa la religión musulmana y dentro de esta, se estructuran en cofradías o hermandades que son las bases de las redes de solidaridad y apoyo de la comunidad en el exterior (Agnelli y Kleidermacher, 2009; Zubrzycki, B. y Agnelli, S. 2009; entre otros). Es a partir de la constitución de estas filiaciones que los migrantes senegaleses construyen redes de información sobre espacios de trabajo, espacios donde movilizarse, donde comprar y vender mercadería, etc.

En relación a la composición de los colectivos, las migraciones senegalesas en la Argentina son más numerosas que las presentes en Malta, pero aun así siguen siendo minoritarias frente a otras nacionalidades. En ambos casos de análisis son mayoritariamente hombres, ya que las mujeres permanecen en Senegal, al cuidado de la familia y las tareas del hogar, mientras que son los hombres quienes deben proveer el sustento, siendo la migración una de las formas corrientes de hacerlo mediante el envío de remesas (Moreno Maestro, 2006).

Las edades oscilan entre los 18 y 40 años, siendo mayores los senegaleses en Malta, debido a sus migraciones previas en países europeos, principalmente en Italia. En este sentido, uno de los entrevistados mencionó haber vivido veinte años en Roma, visitando periódicamente a su familia –incluyendo a su mujer e hijos- en Senegal, sin producirse reunificación familiar.

Finalmente, en relación a la estrategia circulatoria, Europa ha sido un destino tradicional para la población de origen senegalés, los países más frecuentes hacia donde han migrado y lo siguen haciendo son Francia, España e Italia. De acuerdo a los resultados del Censo Nacional de población del año 2002 de Senegal, Italia se tornó el primer destino para los senegaleses, antes que Francia, que fuera su destino tradicional por haber sido colonia (ANSD, 2006 en Sakho et al, 2015:32). Sin embargo, se observa una ampliación de los espacios migratorios de acuerdo a los datos del censo del año 2013 de Senegal, siendo que uno de cada cinco migrantes escogen un destino diferente de los considerados tradicionales

(Europa), apareciendo en la geografía dos nuevos destinos en América Latina: Brasil y Argentina.

Podemos afirmar también, de acuerdo a las entrevistas realizadas, que tanto Malta como Argentina no suelen ser los primeros destinos hacia donde parten los senegaleses, sino que se trata de una segunda o tercer etapa en sus movilidades múltiples. En el caso maltés, tal como fue expuesto, las presencias senegalesas son producto de movilidades temporales en el marco de trayectorias migratorias prolongadas en otro país europeo, y es a partir de las redes de la comunidad que el destino se ha vuelto más popular en los últimos años durante la temporada de verano. Estas movilidades incluyen en muchos casos escalas previas en Senegal para visitar a la familia, formando un triángulo Senegal-Italia-Malta.

Tal como plantean Bernardie-Tahir y Schmoll (2014), Malta se encuentra dentro de marcos de circulación complejos donde la isla no es más que un punto en un espacio transnacional con contornos móviles, tejido por itinerarios y circulaciones humanas y no humanas y delineado por redes sociales y familiares. Muchos migrantes están en contacto cercano con familiares, amigos o vecinos que viven en otros países europeos. Algunos de los inmigrantes que conocí en Malta ya habían viajado a Francia, Alemania, Escandinavia o los Países Bajos donde contaban con amigos o parientes.

En el caso argentino, el país suele ser el destino de recorridos previos que incluyen a Ecuador, Bolivia y Brasil como países de tránsito debido a las dificultades documentarias para ingresar. Sin embargo, Brasil también se constituye como espacio dentro de la movilidad de los senegaleses donde migrar cuando la situación económica argentina se dificulta para la venta o bien, para el envío de remesas, como ha ocurrido recientemente con el aumento del precio del dólar, o bien, para la compra de mercaderías cuando sucede lo contrario y el cambio favorece estas transacciones. También al interior de la República Argentina se producen movilidades de acuerdo al calendario festivo, y sobre todo, a la temporada de verano, cuando se movilizan a lugares turísticos donde realizar las ventas<sup>14</sup>, al igual que ocurre con la isla de Malta.

Cabe finalmente mencionar que, en la actualidad, también Argentina se erige como un punto intermedio para partir hacia otros destinos. En entrevistas realizadas recientemente<sup>15</sup>, con el cambio de la situación económica del país donde la crisis económica afecta las ventas y

---

<sup>14</sup> Este aspecto ha sido tratado en profundidad en Agnelli y Kleidermacher, 2009.

<sup>15</sup> Entrevistas realizadas durante el mes de Septiembre del año 2018 en el barrio de Flores, a hombres de origen senegalés que ofrecen su mercadería en las calles del centro comercial ubicado en la Avenida Avellaneda.

donde el cambio en el precio del dólar dificulta el envío de remesas porque lo hace menos redituable, muchos desean viajar a Estados Unidos, Canadá o Japón, donde también se encuentran eslabones de las cadenas y redes migratorias, o bien, bases de la comunidad transnacional que facilita esta información, así como puede facilitar su acogida.

## **Conclusión**

En el presente escrito me propuse plasmar las primeras reflexiones de un trabajo comparativo donde analizo las similitudes y diferencias que presentan los movimientos migratorios de personas provenientes del África Subsahariana y especialmente de Senegal hacia América Latina y Europa, y más específicamente, Argentina y Malta.

En el primer caso, me valí de entrevistas que fui realizando a lo largo de diez años en el marco de dos proyectos de investigación, mientras que en el segundo caso se trata de un trabajo aún en desarrollo. No obstante ello, lo que he podido advertir es que las movilidades son centrales en ambos casos, tratándose, como he planteado, de movilidades múltiples, que incluyen migraciones al interior de Senegal, posteriormente migraciones hacia países limítrofes, especialmente hacia Gambia, y a continuación, viajes intercontinentales. De esta forma, tanto Malta como Argentina son destinos dentro de otras movilidades más amplias, facilitadas por las redes que forman parte constitutiva de esta migración, existiendo en la mayoría de los casos, movilidades previas a otros países como Brasil en América Latina e Italia en Europa, aunque también existen casos donde Argentina es un destino posterior a migraciones europeas y viceversa; es decir, donde el pasaporte argentino habilita el ingreso a España, por ejemplo.

La venta ambulante también permea estas movilidades, ya que especialmente Malta, es parte de una movilidad más amplia, un destino provisorio, elegido para la venta durante la temporada de verano, al igual que ocurre con las movilidades al interior de la República Argentina, así como Paraguay y Brasil lo son en el caso de la migración hacia América Latina.

El estudio comparativo de ambos espacios permite hallar diferencias y también similitudes y regularidades. En ambos casos, los migrantes, son iniciadores de diferentes tipos de circulaciones, conectando los lugares de origen con los diversos lugares por donde circulan, valiéndose principalmente de las redes de la comunidad y apoyándose en la actividad económica de la venta ambulante. Las comunicaciones mantenidas a partir de los

teléfonos celulares, los bienes y remesas y enviadas, permiten a los migrantes sostener, si no reactivar, redes sociales de larga distancia y promover nuevos destinos, conformando un entramado complejo donde se aúnan espacios distantes geográficamente.

## **Bibliografía**

AGNELLI, S. y KLEIDERMACHER, G. “Migración estacional de senegaleses en Mar del Plata”. Ponencia presentada en la VIII Reunión de Antropología del Mercosur. Buenos Aires, Argentina, 2009.

AMORE, K., Active civic participation of immigrants in Malta. Country report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg, 2005. Disponible en [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe)

ARIZA, M., “Una mirada comparativa a la relación entre migración y mercados de trabajo femeninos en el contexto de la globalización: El caso del servicio Doméstico. Notas metodológicas”. En Rivera Sánchez, L. y Lozano Ascencio, F (Coord). Encuentros disciplinarios y debates metodológicos. La práctica de la investigación sobre migraciones y movilidades. México, 2009.

BENENCIA, R., “Apéndice: La inmigración limítrofe”, en Fernando Devoto, Historia de la inmigración en la Argentina. Buenos Aires: editorial Sudamericana, 2009.

BERNARDIE-TAHIR, N., y SCHMOLL, C., Opening up the island: a 'counter-islandness' approach to migration in Malta. *Island Studies Journal*, 9(1), 43-56, 2014.

BOSCHINI, V. Proyecto “La gestión de los solicitantes de asilo político en Malta”, 2014. <http://casus.usal.es/blog/ep2014/files/2015/01/Borrador-de-BoschiniViviana.pdf>

BRADFORD, S., y CLARK, M., Strangers on the Shore: Sub-Saharan African “Irregular” Migrants in Malta. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 12(1), 9-26, 2014.

CAMERON, B. "Asylum Policy and Housing for Asylum Seekers in the EU: A Look at Malta's Open Centres for Asylum Seekers". *Perspectives on European Security: STETE Yearbook 2010*. The Finnish Committee for European Security: STETE: 99–105, 2010.

Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Buenos Aires: INDEC, 2010

Census of Population and Housing 2011: Final Report. - Valletta, Malta: National Statistics Office, 2014

CHAMORRO, A. El papel de los griots como cantores-historiantes y mediadores sociales. *Relaciones: estudios de historia y sociedad*, 14(53), 219-239, 1993.

Commissioner for Human Rights. Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Malta from 23 to 25 March 2011. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1797917>

CRESPO, R., “Los “mòodu-mòodu” y su impacto en la sociedad de origen” En Beltrán, Joaquín y Ribas, Natalia (Eds). *Empresariado étnico en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2007.

- DEVOTO, F., *Movimientos migratorios; historiografía y problemas*. Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1992.
- EVERS ROSANDER, E. "Morality and Money: the Murids of Senegal", Awraq, Estudios sobre el mundo árabe e islámico contemporáneo, vol. XVI., pp, 43-66, 1995.
- FALZON, M., Immigration, Rituals and Transitoriness in the Mediterranean Island of Malta. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(10), 1661-1680, 2012.
- GELER, L. *Andares negros, caminos blancos: afroporteños, Estado y nación. Argentina a fines del siglo XIX*. Rosario: Protohistoria Ediciones, 2010.
- GLASER, G. y STRAUSS, A., The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research, 1967.
- GLICK SCHILLER, Nina, Linda Basch y Cristina Blanc-Szanton, "Towards a Transnational Perspective in Migration: race class ethnicity and nationalism reconsidered", *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 645, pp 1-24, 1992.
- GOLDBERG, M. "Los negros de Buenos Aires" en Martínez Montiel, Luz (Ed.) *Presencia africana en Sudamérica*, Mexico: Conaculta, 1995.
- GRIMSON, A. y JELIN, E., Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.
- GUZMÁN, F. "Africanos en la Argentina. Una reflexión desprevenida", *Revista Andes*. N°17, 2006.
- KABUNDA, M., "Las migraciones africanas más horizontales que verticales". *Revista Pueblos*, 28, 2007.
- KLEIDERMACHER, G. "Migraciones africanas subsaharianas hacia la Argentina. Pasado y presente". En Patricia Galeana (Coord.) *Historia comparada de las migraciones en las Américas*. México: UNAM, 2014.
- KLEIDERMACHER, G. "Miradas sobre la otredad. Producción de representaciones sociales en torno a migrantes senegaleses y argentinos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010-2014)". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2015.
- KLEIDERMACHER, G. "Representaciones sociales de migrantes senegaleses en Buenos Aires (1995-2014)". *Revista Mexicana de Sociología* vol.79 no.1 México ene./mar. 2017
- LACOMBA, J. *Historia de las migraciones internacionales*. Madrid: Catarata, 2008.
- LEVITT, Peggy y GLICK SCHILLER, Nina, "Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society", *International Migration Review*, vol. 38, núm. 3, pp. 1002-1039, 2004
- MAFFIA, M. *Desde Cabo Verde a la Argentina. Migración, parentesco y familia*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010.
- MARCOS Y MERA, G. "Migrantes internacionales en la Aglomeración Gran Buenos Aires: un análisis cuantitativo de su distribución espacial". *Cuadernos Geográficos* N° 54 (1), 257-282, 2015.

MASSEY, D. et al., "Teorías de Migración Internacional: una revisión y aproximación". *Revista de Derecho Constitucional Europeo-ReDCE*, N°5, 2008.

MORENO MAESTRO, S., *Aquí y allí, viviendo en los dos lados. Los senegaleses de Sevilla, una comunidad transnacional*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, 2006.

PACCECA, M. y COURTIS, C. "Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas". *En Serie Población y Desarrollo N°84*. Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas, 2008.

PORTES, A.; GUARNIZO, L. y LANDOLT, P., "La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina", FLACSO, México, 2003.

RIAÑO ALCALÁ, P. y VILLA MARTÍNEZ, M. "Desplazamiento interno y refugio: Reflexiones metodológicas sobre un proceso de investigación comparativa. En Rivera Sánchez, L. y Lozano Ascencio, F (Coord). *Encuentros disciplinarios y debates metodológicos. La práctica de la investigación sobre migraciones y movilidades*. México, 2009.

SAKHO, P. ADUAYI DIOP, E; MBOUP, B., "A emigração internacional senegalesa: das casas no campo as cidades litorâneas". En Merlotti Herédia, V. (Org). *Migrações internacionais. O caso dos senegaleses no Sul do Brasil*. Caxias do Sul: Belas-Letras, 2015.

SALA, A. y SÁNCHEZ, V., *La nueva arquitectura política del control migratorio en la frontera del suroeste de Europa: Los casos de España y Malta*. In *Migraciones y fronteras: Nuevos contornos para la movilidad internacional: 75-102*, 2010.

SHELLER, M., y URRY, J. The new mobilities paradigm. *Environment and planning A*, 38(2), 207-226, 2006.

SOLIMANO, A. "Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana". *Revista de la CEPAL N°80*. Pp. 55-72, 2003. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19305/lcg2204e-Solimano.pdf>

STRAUSS, A. y CORBIN, J., *Bases de la investigación cualitativa*, Medellín: Editorial Universidad de Antioquía, 2002.

TEXIDÓ, E. *Perfil migratorio de Argentina*. Organización Internacional para las Migraciones, 2008.

TRIANDAFYLLIDOU, A. "Multi-levelling and externalizing migration and asylum: lessons from the southern European islands." *Island Studies Journal* 9.1, 2014.

ZUBRZYCKI, B. y AGNELLI, S. "Allá en África, en cada barrio por lo menos hay un senegalés que sale de viaje. La migración senegalesa en Buenos Aires". *Cuadernos de Antropología Social* Nro. 29. Pp. 135-152, 2009.

## **Migraciones Africanas en Argentina y Malta. Una aproximación a su estudio en clave comparada**

### **Resumen**

El objetivo del escrito es explorar de manera comparada las dinámicas migratorias de la población proveniente del África Subsahariana hacia Argentina y Malta entre los años 2010 y 2018. La elección de ambos países se debe a que comparten características históricas como países receptores y a la vez expulsores de población, siendo las migraciones africanas relativamente recientes y minoritarias; pero que han adquirido gran notoriedad debido a su presencia en los principales centros urbanos.

Para la realización del trabajo me valgo de fuentes estadísticas, así como la realización de entrevistas semi-estructuradas y observaciones a migrantes africanos subsaharianos y miembros de ONG's que trabajan en temáticas migratorias, tanto en Malta como en Argentina.

La comparación entre ambos países centrada en el movimiento del colectivo senegalés en particular, ha permitido observar dinámicas de circulación comunes a las que he denominado movilidades múltiples, para hacer referencia a las diversas etapas que comprenden sus movimientos, las cuales incluyen desplazamientos intracontinentales, extracontinentales y flujos internos, siguiendo rutas comerciales facilitadas por las redes de la comunidad.

**Palabras clave:** Migración africana- Malta- Senegal- Argentina- Redes transnacionales

## **Migrações Africanas na Argentina e Malta. Uma aproximação de seu estudo em uma chave comparativa**

### **Resumo**

O objetivo do trabalho é explorar de forma comparativa a migração dinâmica da população da África subsaariana para a Argentina e Malta entre 2010 e 2018. A escolha dos dois países é porque eles compartilham características históricas como os países beneficiários e os ejetores em vez de população, com migrações africanas relativamente recentes e minoritárias; mas que adquiriram grande notoriedade devido à sua presença nos principais centros urbanos.

Para realizar o trabalho, utilizo fontes estatísticas, entrevistas semi-estruturadas e observações de migrantes da África Subsaariana e membros de ONGs que trabalham com questões de migração, tanto em Malta quanto na Argentina.

A comparação entre os dois países movimento centrado no Senegal grupo particular, permitiu observar circulação comum dinâmico que tenham chamado múltiplas mobilidades, para referir as várias fases, que incluem os seus movimentos, que incluem extracontinental e deslocamento intra fluxos internos, seguindo rotas comerciais facilitadas por redes comunitárias.

**Palavras-chave:** Migração africana- Malta- Senegal- Argentina- Redes transnacionais

## **African Migrations in Argentina and Malta. An approximation to his study in a comparative key**

### **Abstract**

The objective of the paper is to explore in a comparative way the migratory dynamics of the population from sub-Saharan Africa to Argentina and Malta between 2010 and 2018. The choice of both countries is due to the fact that they share historical characteristics as both receiving and expelling countries. population, with relatively recent and minority African migrations; but that they have acquired great notoriety due to their presence in the main urban centers.

To carry out the work, I use statistical sources, as well as semi-structured interviews and observations of sub-Saharan African migrants and members of NGOs working on migration issues, both in Malta and Argentina.

The comparison between both countries centered on the movement of the Senegalese collective in particular, has allowed us to observe common circulation dynamics to which I have called multiple mobilities, to refer to the various stages that comprise their movements, which include intracontinental, extracontinental and internal flows, following commercial routes facilitated by community networks.

**Keywords:** African migration- Malta- Senegal- Argentina- Transnational networks

## **Politics, Policies and International Immigration in Brazil: recent changes and perspectives**

Recebido: 30-10-2018  
Aprovado: 10-02-2019

Roberto Rodolfo Georg Uebel<sup>1</sup>  
Caroline Adorne da Silva<sup>2</sup>

### **Introduction: From the Brazilian dream to the country of remigrations and forced emigrations**

From the field surveys conducted in the South, Centre-West, Southeast and North regions of Brazil between 2014 and 2018, we identified new migratory routes, transbordering relationships of human mobility and impacts of the desired South and Latin American regional integration on the immigration profile of Brazil, this one in constant transformation, including according to the political, economic and social moment of the country (Figure 1).

---

<sup>1</sup> Professor at Escola Superior de Propaganda e Marketing and Faculdade São Francisco de Assis, Brazil. PhD in International Strategic Studies (UFRGS). Brasil. E-mail: [roberto.uebel@espm.br](mailto:roberto.uebel@espm.br).

<sup>2</sup> Researcher in the group “Grupo de Gestão de Risco de Desastres” (UFRGS) and MSc in Urban and Regional Planning (UFRGS). Environmental Manager (Feevale). Brasil. E-mail: [caroline.adorne@ufrgs.br](mailto:caroline.adorne@ufrgs.br).



**Figure 1 - Demonstration against the new Migration Law - 05/16/2017**



Source: Revista Veja/Cris Faga/Fox Press Photo/Folhapress.

In this sense, this article aims to review the cartographies, policies, routes and the state of the art of international immigration to Brazil in the last five years, which led to profound changes in domestic and foreign scenarios.

From the country of the “Brazilian dream” for Latin Americans and the Caribbeans, it has been changed to the country of remigrations and forced emigrations, including of refugees who settled here during the short period of the migratory Eldorado (SILVA; ASSIS, 2016).<sup>3</sup>

Using the instruments of thematic mapping, which is now revisited and revised in relation to our previous productions, we will discuss what remained from the then “new immigration country” based on the ruptures that occurred with the impeachment of 2016<sup>4</sup> and with the approval and effectiveness of the new Immigration Law from 2017.

The article also incorporates the recent discussions on the migration of Venezuelan refugees towards the Brazilian territory and its repercussions on the Latin American

---

<sup>3</sup> There is a consensus among the Brazilian literature of international migrations that a phenomenon that was called "Brazilian dream" was created among the first groups of immigrants from the 2000s, especially between Africans and Latin Americans, that is, Brazil presented itself as a country that had economic, social and labour indicators adequate to the wishes, dreams, of the potential immigrants. See Silva & Assis (2016) for further discussion on this object.

<sup>4</sup> The impeachment process of President Dilma Rousseff, which took place in 2016, whose definitive destitution occurred on August 31, 2016. In addition to rupturing with the democratic structures and continuities of the country, the impeachment also promoted a discontinuity, therefore, ruptures, in a series of social and public policies of the Rousseff government, among them, those also focused on migratory issues.

integration project, apparently discontinued with the rise of so different governments in the region<sup>5</sup>.

The text follows a methodology of comparative and evolutionary studies such as those already used by Uebel (2015) and Carneiro Filho (2016), adding to the thematic cartography also the photographic resources, products of our field research, and is divided into four sections, besides this introduction and the final considerations, which are: 1) The immigration profile of Brazil: demographic, political and cartographic evolution; 2) The routes of international migration to Brazil: the new country of immigrations; 3) Regional and political (dis)integration and new flows: the case of the Venezuelans; and 4) Immigration perspectives: defence, geopolitics and geoeconomics.

We hope that this article will consolidate the importance of migration studies within the scope of Brazilian Social Sciences, both by civil and military academia, given the relevant repercussions of migratory flows and the debate within the society in the paths of Brazil, which has become increasingly multicultural and multipolar in the last five years.

### **The Immigration Profile of Brazil: demographic, political and cartographic evolution**

The “Brazilian dream” we mentioned in the introduction to this article was imagined by about 1,139 million immigrants who chose Brazil to live between the years of 2002 and 2017, according to the data we compiled from the bases of the Federal Police – Brazil’s immigration agency – and that made this information available through the Access to Information Law.

But what motivated this dream? We call it perspective migrations the large category which covers not only economic migrants, but also asylum seekers, refugees and stateless persons. Victims of human trafficking and political exiles are not considered in this categorization because of the scarcity of numerical data about these people and because of the real motivations that led them to live in Brazil. They are perspective migrants, because they migrate to a certain country, in this case Brazil, according to the economic, political and social perspectives of that country, that is, if they are propitious and open to immigration, then, an additional motivating element. Saskia Sassen (2007) calls these elements as binding mechanisms.

---

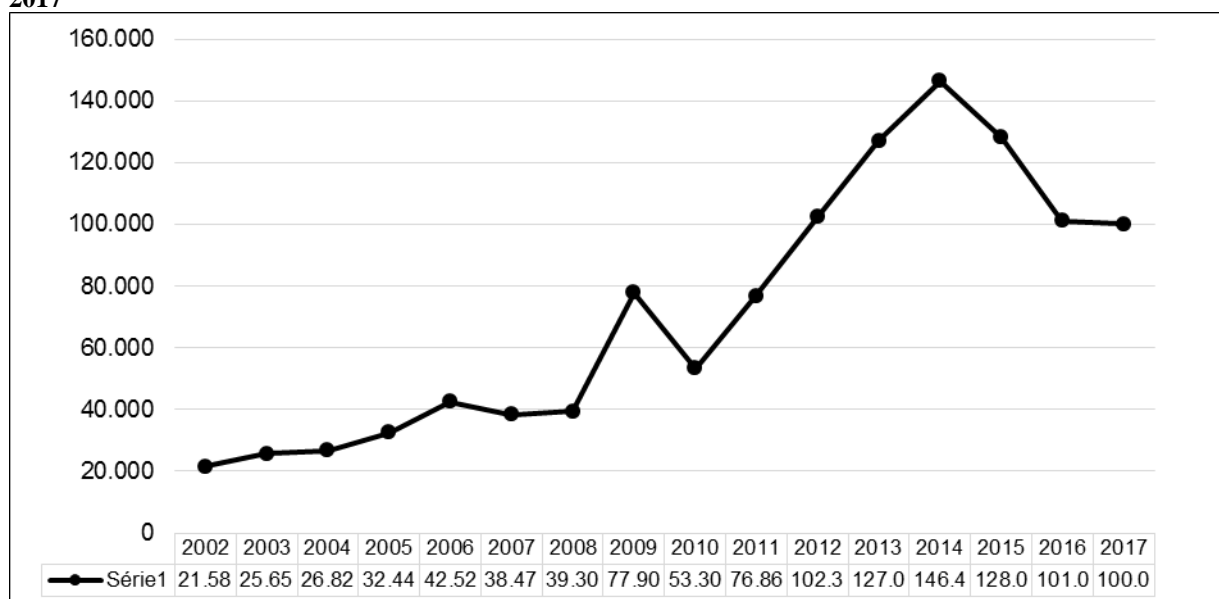
<sup>5</sup> When we mention different governments, we refer to the ideological, political and economic issues in South America. Today there is a visible polarization of left-wing governments based on Bolivarian socialism, as well as governments based on social democracy, right-progressives and extreme right-wing as in the recent case of Brazil, with the election of Jair Bolsonaro.

Nonetheless, the country's demographic and political evolution was fundamental to reintegrate it into the main global migration routes and as a point of attraction for the new transnational flows, which justifies the arrival of such diverse groups from the Caribbean, Africa and Asia, in addition to the traditional immigration of Europeans, North-Americans and Arabs from the Middle East.

More specifically, in the period 2014-2018, the subject of analysis of this study, Brazil experienced different macroeconomic, demographic and political nuances, significantly altering the scenario of the domestic labour market: until then, favourable to immigration, after, restrictive and with high unemployment rates.<sup>6</sup>

Considering that perspective immigrants move from one country to another because of the binding mechanisms (SASSEN, 2007), which include social, economic, political, cultural, and even gender and religious issues, as well as being motivated by work (SAYAD, 1998), we present, in Graph 1, the evolution of admissions of immigrants in Brazil for the period from 2002 to 2017<sup>7</sup>, with the projection for 2018.

**Graph 1 - Evolution of annual immigration to Brazil - 2002 to 2017**



Source: Elaborated by the authors based on data from the Federal Police.

<sup>6</sup> The most recent unemployment rate released by the Brazilian Institute of Geography and Statistics was 12.7% in May 2018, equivalent to about 13.2 million people. At the height of the Brazilian economic and political crisis, the indicator reached 14%, according to the data of the official Brazilian institutions that research unemployment: FEE, IBGE and IPEA.

<sup>7</sup> Our analysis corresponds to the period from 2014 to 2018, however, we chose to reproduce this enlarged graph, in order to demonstrate the context of the migratory historical series, besides justifying the research issue that we are discussing in the temporal cut of the present article.

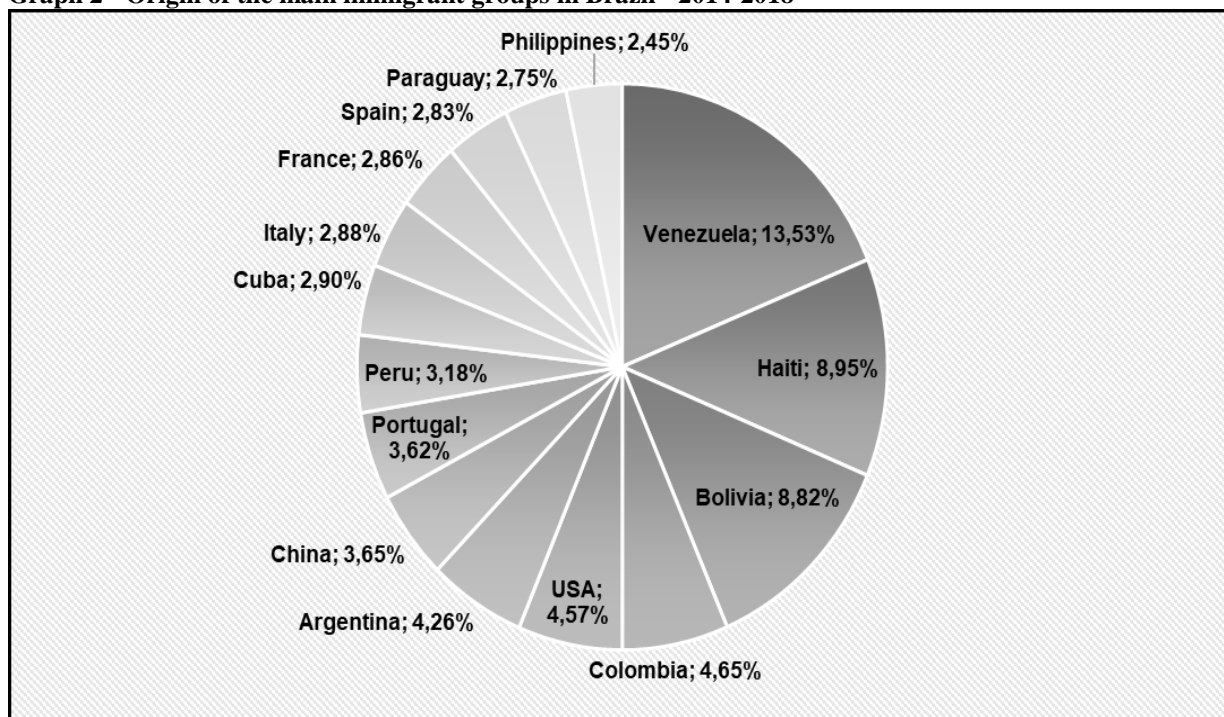
The Graph 1 shows a slight stabilization of international perspective immigration in Brazil from 2002 to 2008, when, in 2009, there was a small immigration boom due to the global economic and financial crisis that predominantly affected the countries of the Northern Hemisphere in the previous year.

Even with the decline of 2010, Brazil recorded a very considerable annual increase in admissions of immigrants until 2014, reaching a figure of about 100,000 immigrants per year, a number very close to those registered by traditional receiving countries such as Canada, Australia and Sweden.

In this context, another turning point occurs in 2014, with the re-election of the Rousseff government and subsequent political crisis instituted through the process of impeachment that led to her destitution, seriously impacting the country's economy, which underwent a sensitive recovery process, although slow and linked to the foreign scenario (PRINS, 2018).

When we advance in the analysis of these quantitative data, before we show the cartographic evolution resulting from this process, both exogenous (Brazilian scenario) and endogenous (the evolution of our research), we present the information in Graph 2 – perhaps the most interesting to the public reader of this article – with the main immigrant groups that arrived in the Brazilian territory between 2014 and 2018.

**Graph 2 - Origin of the main immigrant groups in Brazil - 2014-2018**



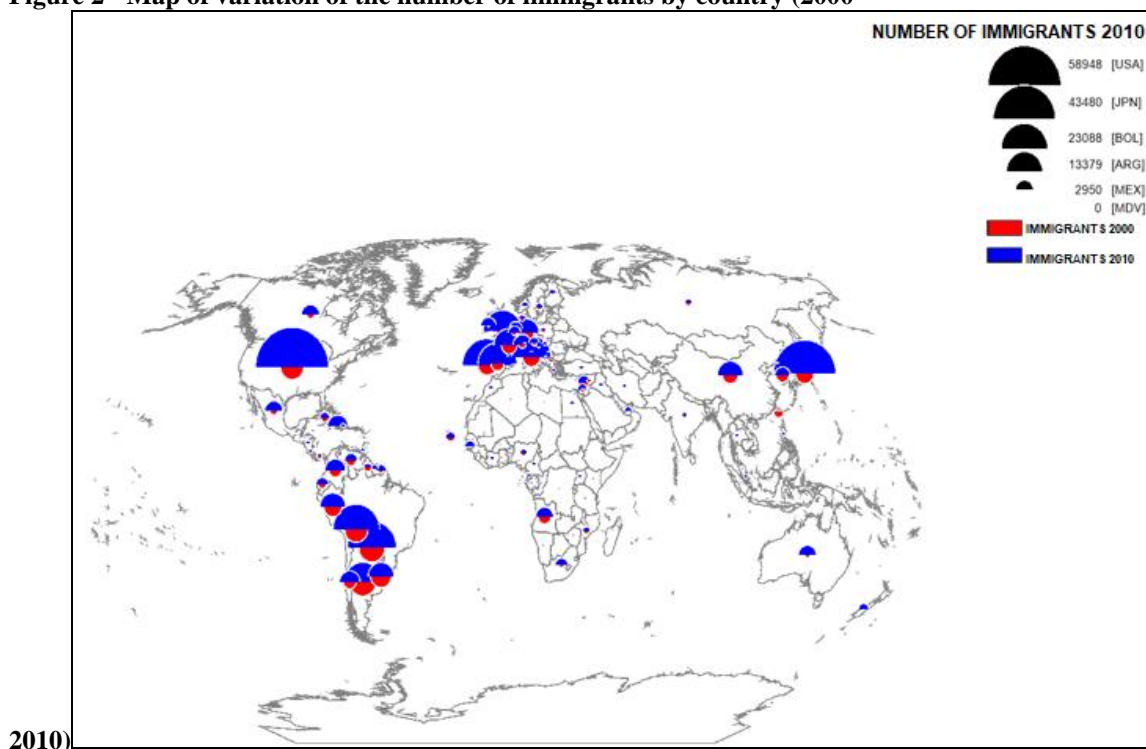
Source: Elaborated by the authors based on data from the Federal Police.

Graph 2 shows a concentration of the demographic-national distribution among immigrants from Latin America (including the Caribbean and Mexico), followed by North Americans, Europeans and Asians (Chinese and Filipino). African immigration, as reported by the Brazilian press, especially due to the hyperdynamic immigrant boom of West Africans (mostly Senegalese and Ghanaians during the 2014 World Cup), represented only 3.20% of immigrant flows between 2014 and 2018 in Brazil, while South Americans accounted for 40.54%, European 22.65% and Asian 13.83%.

We will now present the evolution of our thematic cartographic analysis, carried out and published over the last five years, in both national and international journals, in order to demonstrate how this evolution also happened in the cartographic field, based on qualitative information and data from demographic nature, that is, with the objective of showing how immigration and the moment of the country have also substantially modified their cartography and population geography.

Our first map (Figure 2), which sought to understand the immigration profile of Brazil, a nomenclature derived from the traditional and established International Migration Outlook of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), was published in 2014 (UEBEL; IESCHECK, 2014) and brought a very peculiar configuration and presentation, given its Philcarto design, an elementary cartographic production software.

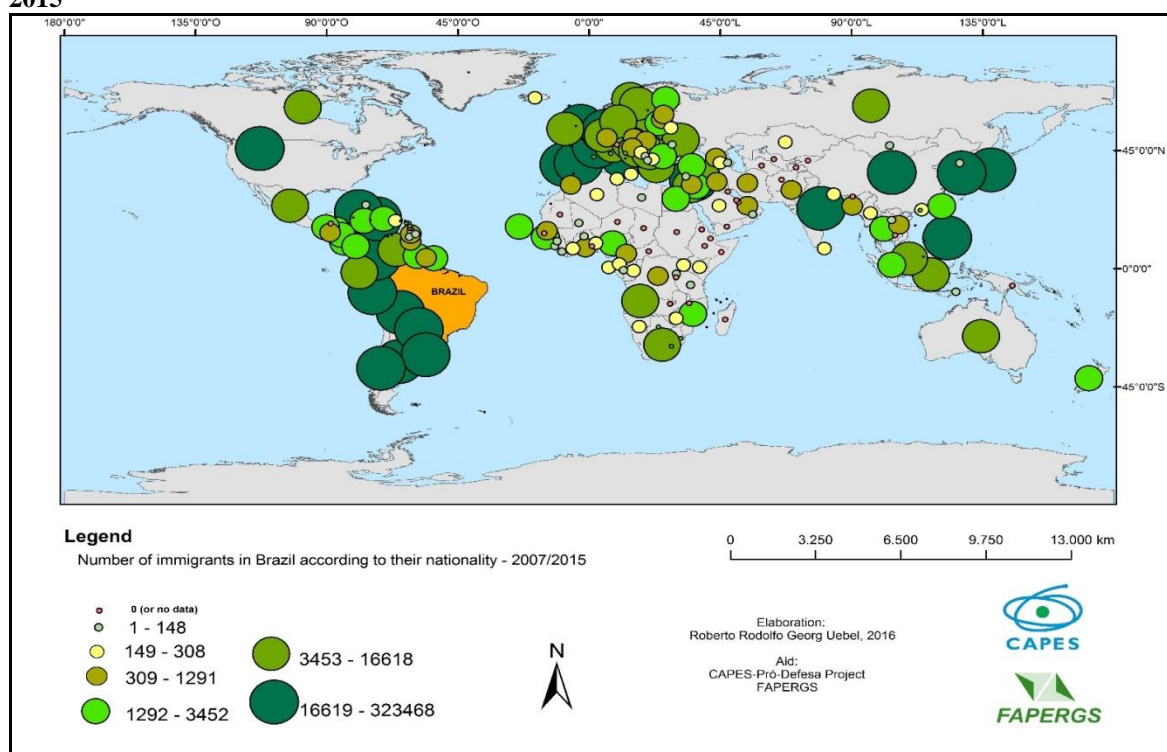
Figure 2 - Map of variation of the number of immigrants by country (2000-



Source: UEBEL; IESCHECK (2014).

In a very elementary way, the cartography of that time already presented a multi-origin immigration profile and with growth tendency, given the quantitative differences found between the years of 2000 and 2010. This cartography would be updated and redesigned with the instruments of ArcGIS in our productions from 2014, with special emphasis on what we published in Uebel and Rückert (2017), according to the map of Figure 3.

**Figure 3 - Map of the stock of immigrants in Brazil according to their nationality - 2007-2015**



Source: UEBEL; RÜCKERT (2017).

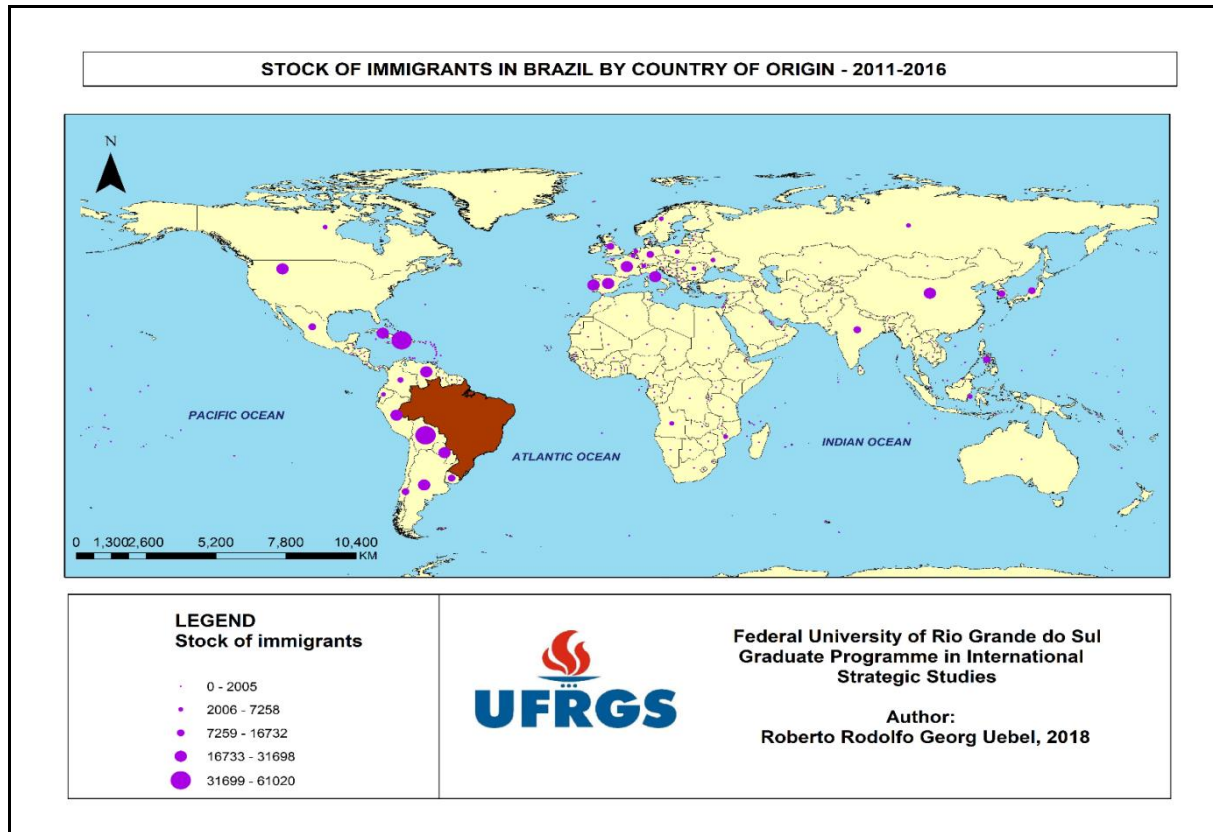
By incorporating the notions of nationality, later revised to countries of origin for methodological and conceptual issues, in the map of Figure 3, we were able to explore with greater clarity what were the main regions of origin of perspective immigrants and also their intensity, a work up to so unprecedented in the Brazilian literature.

To conclude this section of evolutionary study of immigration cartography in Brazil, we present our latest cartography, which cuts the country's immigration stock in two parts: during the Lula da Silva administration and during the Dilma Rousseff administration.<sup>8</sup> For

<sup>8</sup> Luiz Inácio Lula da Silva was president of Brazil between 2003 and 2010. Today he is imprisoned for corruption. Dilma Rousseff was Head of the Staff (Casa Civil) of Lula da Silva and later president of Brazil between 2011 and 2016, when she was dismissed after an impeachment process. Today she is a retired economist. Both belong to the left-wing Workers Party. The influence of these two governments in Brazil's migratory policies was evident with the process and discussion of the new migration law, whose first debates

the purpose of chronological linearity, we bring here only the most recent government, in order to illustrate how the immigration scenario in Brazil is at the moment<sup>9</sup> this article is written (Figure 4).

**Figure 4 - Stock of immigrants in Brazil by country of origin - 2011-2016**



Source: Elaborated by Roberto Rodolfo Georg Uebel and Jesica Wendy Beltrán Chasqui.

This latest cartography reflects a trend of continental concentration – according to the countries of origin – of the new immigration, given the economic and labour recovery of the central countries, and more intense than the new migratory trends of Latin American, Caribbean and West African countries, besides of Indians, Chinese and Filipinos, who are experiencing the moment of a new migratory wave, as the studies of Anglo-Saxon literature on the subject point out (ARCARAZO; WIESBROCK, 2015).

Thus, in the next section, we will focus on the unrecorded details of the cartographies presented so far, mainly exposing the new migratory routes that characterized Brazil as “the new country of immigration” over the last few years, but which also qualified as the country

---

began under Lula da Silva's government, advanced at the end of Rousseff's administration, and were transformed into a law in May 2017 by her successor and former Vice-President, Michel Temer.

<sup>9</sup> This cartography also had as a temporal cut the immigration stock in Lula's government.

of remigrations and forced emigrations in a hyperdynamic process and based on the perspectives of their domestic scenario.

### **The Routes of International Migrations to Brazil: the new country of immigration**

In the previous section, we have seen that several transformations have reached the Brazilian scenario in the last five years: political reorientation, economic slowdown, increased unemployment, more intense migratory flows (both on arrival and departure) and changes in the demographic component of Brazil.

In addition, regarding migratory flows, we also perceived new routes of international migrations to the country, which characterized it as a “new country of immigration”, with a broad sense, involving from the way in which such mobilities were given to the states, regions and cities of origin within the country.

In this context, thematic cartography again shows and illustrates the most varied paths of the 1,139 million immigrants, as well as synthesizes their trajectories, dreams and goals with the act of migrating to Brazil, a country that appeared to be so averse to immigration, given its internal constraints already highlighted, and that it still maintains nowadays.

Thus, in this section, we will present some thematic maps to discuss, albeit succinctly, these new dynamics and mobilities, which have had a significant impact on the Brazilian economy, society and politics, with repercussions also on borders, security and health issues – especially the recent case of the Venezuelans and the issue of measles (SARAMPO volta ao Brasil..., 2018).

The map in Figure 5 illustrates the main routes used by Haitian immigrants towards Brazil, which were also used by migrants from other parts of Latin America and the Caribbean, such as Bolivians, Cubans and Dominicans.

Haitian immigration occurred due to environmental impacts, so, it is an environmental immigration, but also is considered, according to the current literature (RODRIGUES, 2016), a climate change immigration. That said, Brazil would be the first major nation to receive environmental or climatic immigrants; once again, a new feature in the country’s new immigration profile.

Natural disasters such as those happened in Haiti can hardly be overcome by a society that is unprepared, because that, the community that is inserted in an area considered to be naturally vulnerable must possess a physical, economic and psychological structure, which is



not the case in Haiti, because it is an environmentally, socially and economically vulnerable country (SUTTER; KING, 2012).

The combination of environmental vulnerability with the social and economic vulnerability of the country has been aggravated by recurrent environmental disasters, as Sutter and King (2012) point out in their study on the quality of life in Haiti after earthquake, as can be seen in Table 1 and can also explain the reasons why Haitians leave their country of origin to try a more dignified life in others, like Brazil.

**Table 1 – Summary of living conditions before and after the earthquake in Haiti**

Aspects related to quality of life	Before the earthquake	After the earthquake
<b>Environment, physical space and housing</b>	Basic sanitation and poor garbage collection; insufficient supply of energy and water	One million homeless people living in camps. Significant increase in insalubrity and deterioration of sanitary conditions

Source: Sutter and King (2012).

As observed in Table 1, environmental and health conditions influence the quality of life of the population and in their choices, for example, of migration. Entering the discussion of environmental impacts in people's lives, we can highlight innumerable relationships of causes and consequences, as already known the human lifestyle impacts the environment. In this article there is no space for a long debate about conceptualizations of environmental impacts, but it is extremely important to understand the relation of these impacts to society.

The concept of environmental impact is commonly associated with a nature damage or loss in current literature, there are several definitions for this expression, for Moreira (1988) environmental impact is any change in the environment in one or more of its components caused by a human action, but for Westman (1978) environmental impact is the effect of a human-induced action on the ecosystem. The countries also seek to define their concept of environmental impact, in order to prevent them and thus preserve the environment, Brazil, for example has its definition in Conama Resolution 1/86 in its article 1:

- Any change in the physical, chemical or biological properties of the environment caused by any form of matter or energy resulting from human activities that directly or indirectly affects:
- I - the health, safety and well-being of the population;
- II - social and economic activities;
- III - the aesthetic and sanitary conditions of the environment;

IV - the quality of environmental resources. (BRASIL, 1986).

With the concepts and definitions presented on environmental impact. It may be noted that it is clearly the result of human action or activity in the environment. Then the actions according to Table 1, Haiti already suffered from numerous environmental impacts before the occurrence of earthquakes and natural disasters, and these impacts were sharply aggravated after the events. Therefore, it is possible to discuss briefly also on the so-called natural disasters.

According to the United Nations in its report on the International Strategy for Disaster Reduction (UN, 2016), a disaster is defined as:

A serious disruption to the functioning of a community or society that causes human losses and / or significant material, economic or environmental impacts or losses that exceed the ability of the affected community or society to cope with the situation using its own resources. (UN, 2016).

The Earth has naturally undergone several climatic changes over the years, which have led to natural disasters, but the current geological period is marked by a certain climatic stability of natural origin and part for an industrial climate change. The influence of human actions on the climate is clear because greenhouse gas emissions are the highest in history, driven mainly by economic development and population growth, which ultimately affects international migration in an active and dynamic way (IPCC, 2014).

There are projections of scenarios where greenhouse gas emissions will increase Earth's temperature during the twenty-first century. Continuous emissions of these gases will cause warming and long-lasting changes in all components of the climate system, which increases the chances of severe, pervasive and irreversible impacts to mankind and ecosystems, as well as increasing migratory flows, such as that of Haitians and West-Africans towards Brazil, our central argument in this article (IPCC, 2014).

Even if the impact of climate change is treated as a contributor to increased disaster risk, understanding of risk becomes necessary as a result of the interaction of three factors: the threat from climatic extremes, which climate change; the vulnerability of the populations affected, their capacity for prevention and their resilience; and the exposure of human systems to areas that can be disruptively affected by disasters, such as occupations in areas subject to disasters and infrastructure (BRAZIL, 2015).

In a society where there is no structure for disaster prevention and resilience, often resulting in unsustainable living conditions in the country of origin, this, according to the data

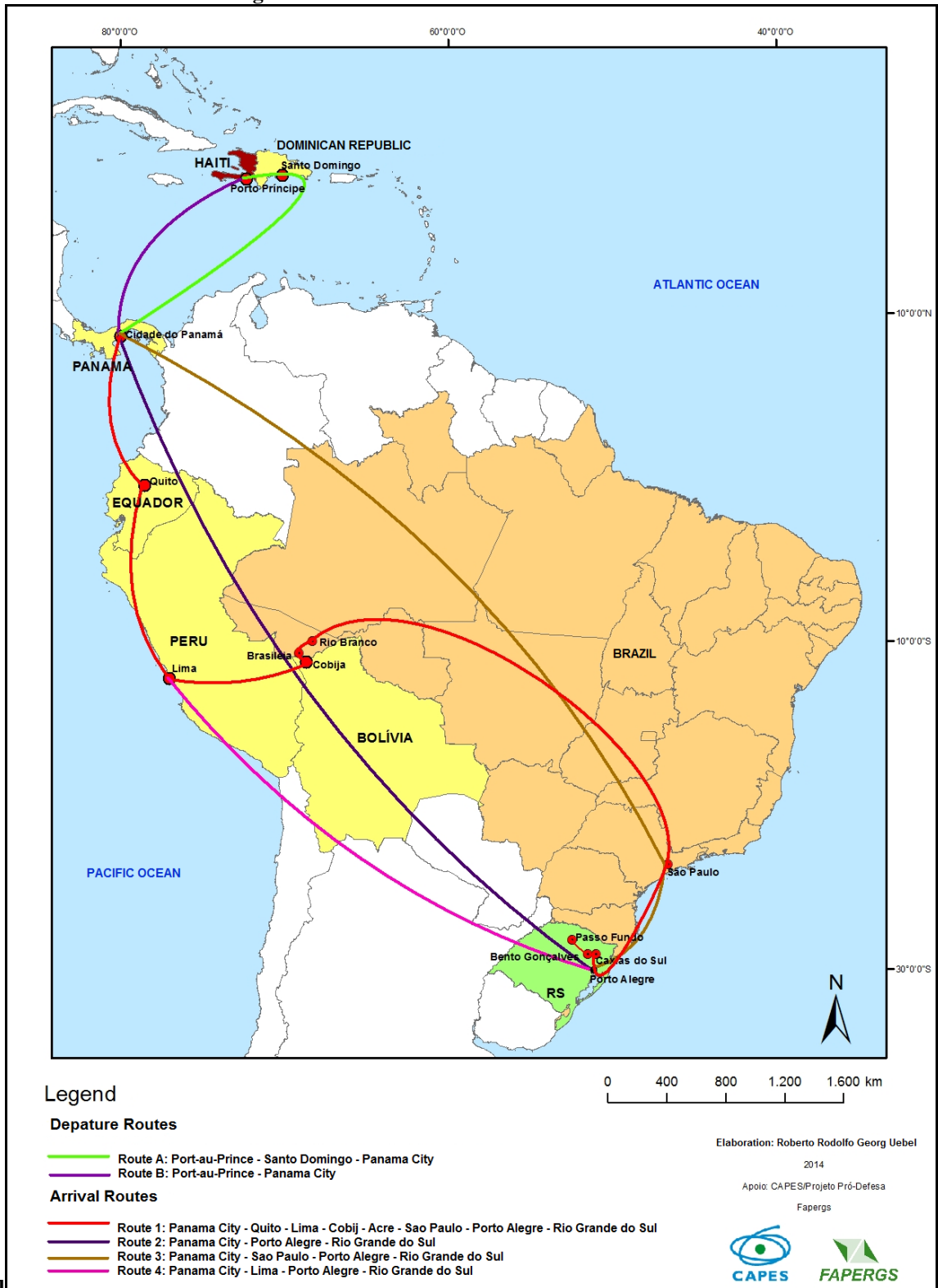
presented is the case of the Haitian population that migrates to other countries seeking better conditions of life.

According to the Geneva Convention of 1951 (Convention Relating to the Status of Refugees), Haitians who arrived in Brazil do not fit the refugee status, nor are they covered by the Brazilian Refugee Act 9,474/97, however, according to Rodrigues (2016) subsection III of Article 1 of the Brazilian law where it is considered that “due to a serious and widespread violation of human rights, it is obliged to leave his country of nationality to seek refuge in another country”, it allows a broad interpretation, including Haitians could be recognized as environmental/climate refugees by the Brazilian government.

The Brazilian government, in response to the request of the National Committee for Refugees to the National Immigration Council on Haitian refugee requests due to the situation in Haiti after the earthquake of January 2010, considering the impacts of the earthquake on the social and governmental structure, decided grant Permanent Residence for humanitarian reasons, based on Normative Resolution No. 27/1998. These humanitarian reasons, therefore, recognized the climatic, environmental and political issues as motivating to emigration.

According to Federal Police data, updated by our compilation and methodological cleansing, just over 61 thousand Haitians migrated to Brazil in the last five years, being the second largest immigrant group, behind only 92 thousand Venezuelans.

Figure 5 - Route of Haitian immigrants to



Brazil  
Source: Elaborated by the authors.

The cartography of Figure 5 is very peculiar in the sense that it leads us to two conclusions hitherto not envisaged by the scientific literature on migrations in Brazil: 1) migrations are both transnational and international; and 2) the role of regional transbordering integration, that is, of transborder movements themselves in the conduction of these migratory processes.

With this information, we come to another important inference: perspective migrations to Brazil could only be realized and were driven by their terrestrial borders and their regional integration, although precarious in many border cities (CARNEIRO FILHO, 2016).

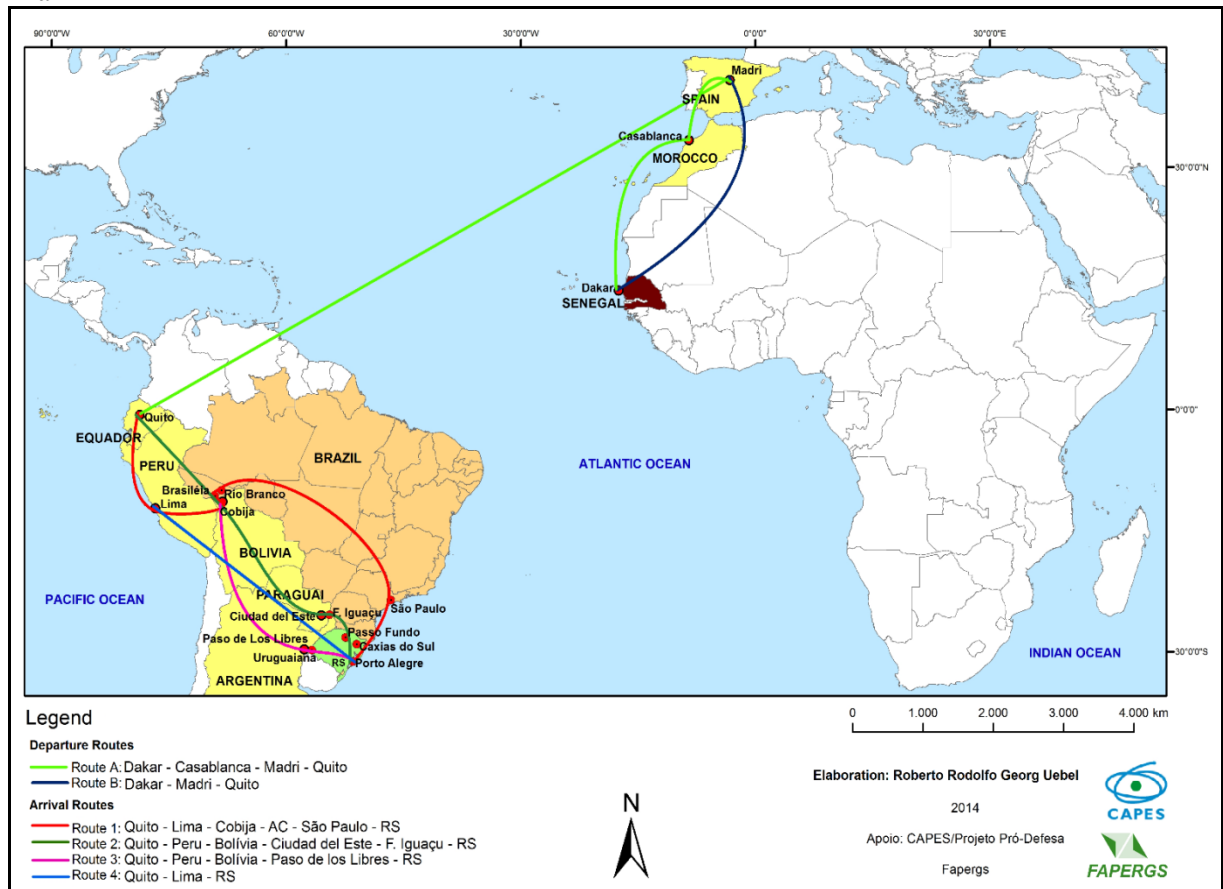
In the case of Haitian immigration, issues ranging from the reception of immigrants and referral to public health and education services to border security were debated and coordinated between the Brazilian and Bolivian and Peruvian authorities, something previously unheard of in Brazilian history. This allowed human rights discussions and free movement of workers to advance in the working groups of Mercosur, the Union of South American Nations (UNASUR), the Organization of American States and the Pacific Alliance as well as.

Figure 6, although revealing another dynamic, presents similarities relevant to the role of migratory logistics and intraregional integration. The map illustrates Senegalese immigration, but also adapts to other West African migrations, as well as translate an equally unprecedented South-South migratory movement in Brazil, since until then African immigration was restricted to specific groups and small quantities.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Many authors advocate that the process of African slavery in Brazil was based on the forced migration of Africans to the country. However, such a debate and its succeeding statements must be made with great caution and observance of historiographical records. The very notion of immigration when slavery in the country (between the sixteenth and nineteenth centuries) was very different from the one we use today.

**Figure 6 - Route of Senegalese and West African immigrants to Brazil**



Source: Elaborated by the authors.

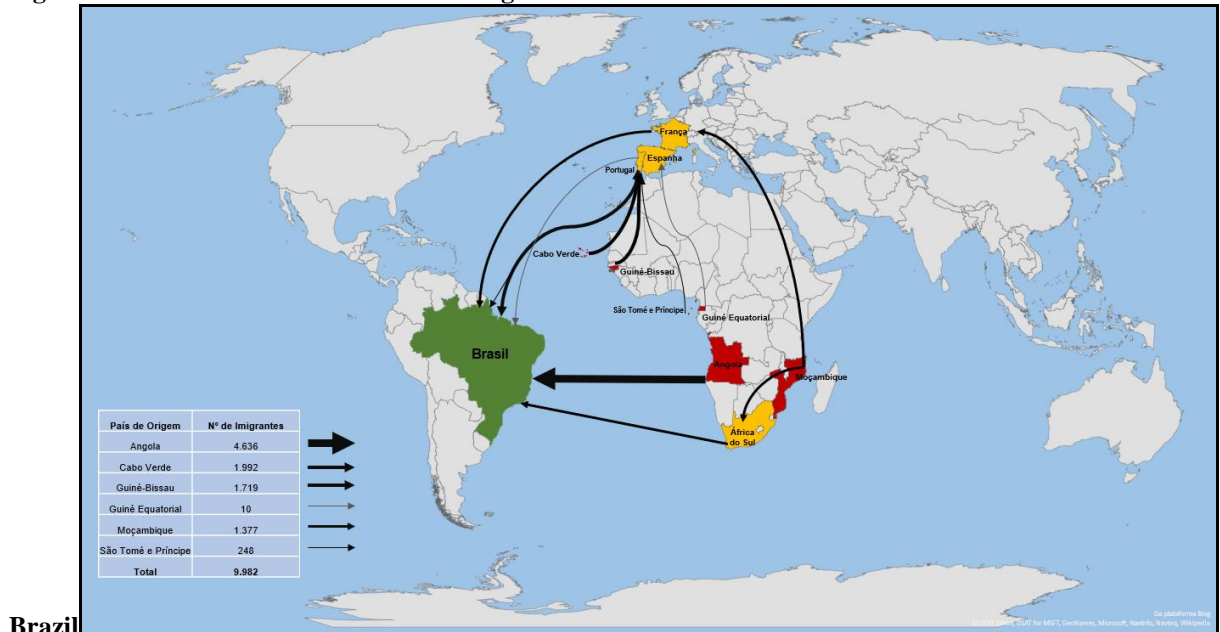
Let us note how the European Union and Morocco play a decisive role in West African immigration to Brazil. In addition, a new fact that we discovered throughout the research is that the costs of an air-terrestrial immigration were smaller and promised, at least initially, more security to potential immigrants, who claimed to be more easily admitted to Brazil's terrestrial borders, as in Brasília (AC), Foz do Iguazu (PR), Corumbá (MS) and Uruguaiana (RS), than in the airports of Guarulhos and Galeão-Rio de Janeiro, where immigration control is effectively more rigid.

This cartography also allows us to infer that the new African immigration and its routes constitute a hyperdynamization, that is, they were equally intense in the arrival and departure – emigration or remigration – of Brazil. The slightly more than 21,000 immigrants in five years are now estimated at just under 3,000 immigrants, mostly Senegalese.

Two more recent cartography turn to the mobilities of Mercosureans and Luso-Africans, two groups that stood out in the period from 2014 to 2018 as the most stable in the migratory balance, that is, admissions and exits were stabilized levels. Figure 7, following the

previous map of West Africans, refers to the immigration of Luso-Africans (Angolans, Cape Verdeans, Mozambicans, Sao Tomeans, Guineans, and Guinean-Ecuadorians).

**Figure 7 - Routes of the Luso-African immigrants to**



Source: Elaborated by the authors.

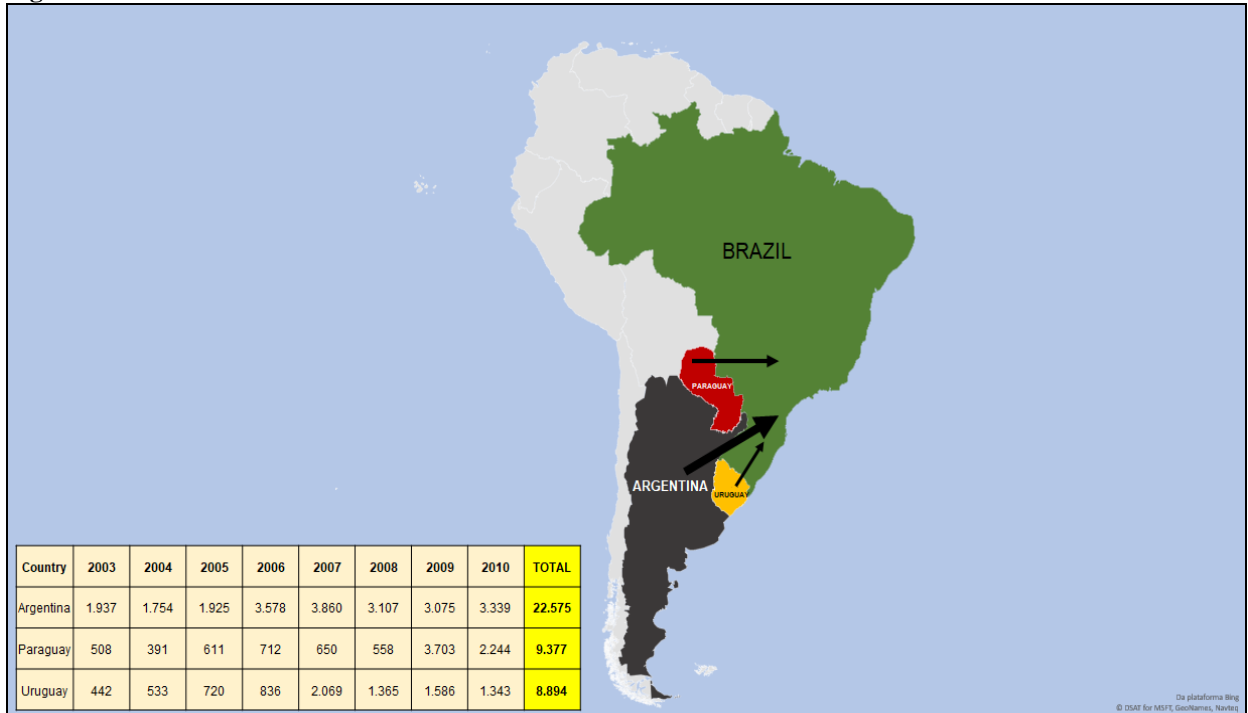
In addition to the strategic importance of the European Union, represented here by Portugal, Spain and France, South Africa was another country that, through the integration of the BRICS, served as an intermediary between South-South migrations in the new immigration panorama of Brazil, including allowing the creation of working groups on human mobility within the BRICS, as discussed by Stuenkel (2017).

To conclude this section, we present the last thematic map (Figure 8), which draws on the discussion of the following section: the South American regional (dis)integration and its repercussions on the mobility of workers and families in the subcontinent, a situation that directly impacted the multiple relations between the countries of the region, from economic to diplomatic, against Venezuela and its “legion of emigrants”.

Figure 8, therefore, seeks to update the mapping of Mercosurean immigration that has been carried out in the past by other researchers, such as Neide Patarra, but which has not been revisited or updated by Brazilian cartography and geography, despite the continuing intense debates between demographers and anthropologists.

The thematic mapping of flows in Figure 8 thus rescues the flows of Mercosureans towards Brazil and contributes to our argument about the role of terrestrial borders as drivers of new migrations to the country in the twenty-first century

**Figure 8 - Mercosurean flows to Brazil**



Source: Elaborated by the authors.

Regarding the localization of these groups of immigrants in Brazil, there is no large-scale academic study carried out so far, and Federal Police data, in order to protect personal information, only indicate the states where the records were made, which do not necessarily correspond to the real residence of the immigrants.

Despite this, historically Argentine and Uruguayan immigration has been distributed in the Southern Region of Brazil, especially in the states of Rio Grande do Sul and Santa Catarina, although there is also a large resident community in São Paulo and Rio de Janeiro.

On the other hand, Paraguayan immigration is more widely distributed throughout the Brazilian territory, with significant communities in Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso and Rondônia, as well as small nuclei in other states in the North and Centre-West regions.

Finally, it should be mentioned that Mercosurean immigration to Brazil during the administration of Lula da Silva and Rousseff responded to one of the main points of the foreign policy then in force: to orient Brazil to its neighbours as a way of structuring the



subsequent UNASUR proposal, in the fields of labour, migration, residence and economic relations, according to President Lula da Silva himself at the 2007 Mercosur Summit held in Asunción, Paraguay:

Our view of integration has in Mercosur a starting point. But this trajectory gains more breath, complements and incorporates new possibilities in the interaction with the Associated States, with the partners of the South American Union of Nations and with our members of ALADI. (SILVA, 2007)

In this context, Venezuelan immigration, as we will see in the next section, constituted an important substrate from a second migration institutionalization, reaching the unprecedented position of greater immigration flow and immigrant community in Brazil between 2014 and 2018, whose repercussions were crucial for the decision to act in favour of immigration reform, begun in 2014 with the National Conference on Migration and Refuge.

### **Regional and Political (Dis)Integration and New Flows: the case of Venezuelans**

At the time this article was written, a new immigrant phenomenon was developed in South America, and especially in Brazil, of greater intensity than those we have hitherto recorded: that of Venezuelans. In 2003, Brazil received only 190 immigrants from Venezuela; already in 2015, received 28,670, an increase of 14.989%, generating an immigrant stock of 102 thousand immigrants in fourteen years, of which 92 thousand arrived only during the Rousseff government.

Motivated mainly by political persecutions, coupled with the scarcity of food, medicines and the low minimum wage in the country, hundreds of thousands of Venezuelans sought refuge and requested political and economic asylum in their two main neighbours: Brazil and Colombia.

Despite Venezuela's relative economic prosperity during the administration of Hugo Chávez, the country's political and economic scenario has undergone a profound transformation with the installation of Chavez's political heir, Nicolas Maduro, who received a democratically elected government and turned him into an authoritarian regime.

In this period of Venezuelan economic prosperity, an interesting immigrant flow was observed coming from other Latin American nations, counting with a considerable immigrant population of Brazilians, inclusively.

However, the external constraints arising from the devaluation of the price of a barrel of oil - the only engine of the Venezuelan economy – in conjunction with internal issues - such as the death of Chávez, Maduro’s disputed succession and his political persecution agenda, a militant population and a restriction on individual and press freedoms – served as the ingredients for Venezuela to move from one of the most vibrant economies in the Americas to one of the most unstable countries in the world, causing regional political instability and, consequently, regional disintegration.

In this context, according to a recent study by the International Organization for Migration (IOM): “Between 2015 and 2017 in South America, more than 300,000 residence permits (temporary and permanent) were granted to Venezuelan nationals through ordinary and extraordinary immigration.” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2018).

According to IOM, “the entry of Venezuelan citizens through the State of Roraima, the terrestrial border with Venezuela, has increased in the last two years. In fact, a large part of applications for residences and asylum were requested in the State of Roraima” (Ibid., p. 5).

In order to explain the Brazilian government's action in relation to this immigration, which, according to our understanding, was the rupture of Brazil's migratory foreign policy with the practices in force since Lula da Silva for a new conception, amalgamated in the new Migration Law, sanctioned by the Temer government, it is relevant to present the map of Figure 9, which is explanatory and leads us to the inference of subjective topics and until then not raised by other studies of Venezuelan immigration in Brazil.

**Figure 9 - Routes of contemporary Venezuelan migration**



Source: International Organization for Migration (2018, p.7).

Again, Brazil's terrestrial borders were preponderant for the management and perception of international immigration flows, as well as for Haitians and West Africans.

However, the Brazilian state's action was different and strategically rethought by the Rousseff administration, which was at its end when the boom of Venezuelan immigration occurred.

Unlike the previous administrations, the Rousseff government acted in a timely and immediate manner when the first Venezuelan immigrants arrived in Roraima, a state that received this migratory flow, since the border between the two countries (Figure 10) is between the cities of Pacaraima (Brazil) and Santa Elena de Uairén (Venezuela). The motivations for the immediate action of the federal government, however, differed from those taken by Michel Temer as soon as he took office as acting President in May 2016 and as definitive President in August of the same year.

**Figure 10 - Border between Brazil and Venezuela**



Source: Jorge Macêdo, Revista Viagem, 2016 (<https://viagemturismo.abril.com.br/estados/roraima/>).

The Rousseff government, albeit an ally of Maduro's authoritarian regime, saw the possibility of welcoming Venezuelan refugees – even if they were not classified by the Brazilian authorities like that – as a way of diverting attention from the attacks directed by the opposition, the press and a considerable part of Brazilian society, who wished for the irregular dismissal of President Rousseff.

In this sense, Rousseff's Brazilian migratory foreign policy made its final appeal by invoking multilateral cooperation within Mercosur, in order to manage the high influx of Venezuelans into Brazilian territory. However, with the dismissal of Dilma, the rupture of this action was immediate.

After assuming the Presidency, Michel Temer gave a new perspective to the treatment of migratory issues by appointing José Serra as his chancellor, and later Senator Aloysio Nunes Ferreira, who was the responsible for the draft of the new Migration Law, quickly approved on April 18, 2017 by the Federal Senate.

In the meantime, between Rousseff's removed government and the interim administration of Temer, Brazil experienced a rupture in its migratory foreign policy and the country's own strategic insertion agenda in Latin America from two axes, which, as a result, influenced in the intensity of the migrations: 1) the prohibition of the admission of Venezuelans who wanted the permanent residence and its consequent deportation (DEPORTAÇÕES de venezuelanos..., 2016); 2) the withdrawal of Brazil from the forums and working groups that discussed the theme, notably from UNASUR (ARGENTINA, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai abandonam Unasul, 2018).

However, the change in Brazilian foreign migration policy was fast, considering that the perspective immigration of Venezuelans intensified, as well as their requests for work and refuge permit, as we will see in the next section. Soon the new Migration Law was approved and allowed the action of the Brazilian government to be coordinated and positive regarding the admission and resettlement of the thousands of Venezuelans who arrived in the country, at least in the first months.

Considering this, we can affirm that Brazil, despite all the political, institutional, economic and social tensions that it has felt since 2014, reached a new level in the way of dealing with the immigration issue, with the ultimate phenomenon of the Venezuelans. Although Dilma Rousseff assumed the government and continued the treatment and agenda of Lula da Silva, which in turn continued with Cardoso's agenda, although adapted and now part of the "active and assertive foreign policy", his migratory foreign policy would suffer a rupture and change in the transition to the contested government of Temer, whose perspectives we will see in the next section.

## **Immigration Perspectives: defence, geopolitics and geoeconomics**

In order to synthesize the main discussions we have brought throughout this article, which was more a briefing of our researches from the last five years than a descriptive-propositional analysis, we thought this section four as an outlook of the immigration perspectives from and to Brazil, from three axes: defence, geopolitics and geoeconomics, which are precisely those that synthesize the contemporary migration debate, both in Brazil and in the European Union.

In this context, choosing for a division by topics, we present below an illustrating figure of the immigration perspectives for the next years and that, therefore, we consider relevant to be studied and taught in future researches

### **Figure 11 – Immigration perspectives from/to Brazil**

- **Defence**
  - In the defence framework, in anticipation of Brazil's domestic political tension, the securitization of the borders could be strengthened according to the government that will inaugurate in January 2019, reflecting in the barrier to immigration and free movement of people.
  - Moreover, there is a movement within the Armed Forces concerned with migration issues, especially that of Venezuelans, when they consider political and military instability in the neighbouring country.
  - The perspective that is drawn in the immigration, defence framework is a greater control by the Federal Police in partnership with the Armed Forces in relation to the admission of immigrants and asylum-seekers, despite the new Migration Law provides for a more humane treatment.
  - In this sense, Brazil tends to adopt the same procedures and protocols for migratory control and border securitization of countries of the European Union, which have already been adopted by neighbours such as Argentina.
- **Geopolitics**
  - Regarding the geopolitics of migration, the change in the Brazilian migratory foreign policy and the political discourse of the authorities and candidates for the Presidency points to an increase in the debates about migrations in Brazil, something that had not happened since the beginning of the twentieth century.
  - There is also a perspective of intensification of nationalist, separatist and xenophobic movements in Brazil, which have, among their speeches, the anti-immigration, anti-globalization and anti-integration flags.
  - In any case, such groups are not expected to assume prominent positions and full persecution of immigrant populations in the country, even though they (the immigrant population in Brazil) are declining year after year.
  - Regional political stability in contrast to that of Brazil will inevitably favour a large emigration and remigration flow to countries like Uruguay and Chile or to Canada and the United States.
- **Geoeconomics**
  - The slow economic recovery in Brazil and the slowing of the labour market, which has remained unstable and with signs of worsening in the last five years, are major factors for us to point out a prospect of reducing immigration for the coming years, especially considering the data from 2014, which already indicate a decline.
  - The improvement of socioeconomic and socio-environmental indicators in the countries of origin in Latin America (except Venezuela) and Africa are also supported as components of repulsion to migrate to Brazil, that is, there are no perspectives for immigration to the country.
  - There is an evident cycle of decline of immigration in and to Brazil, following what the migratory literature defines as the great cycles or large migratory waves. The difference is that, in the Brazilian case, the growth and expansion cycle was concomitant and hyperdynamic, that is, it occurred in a fast period, in little less than five years.

Source: Elaborated by the authors.

Therefore, as far as the migratory perspectives for Brazil are concerned, we inevitably enter into an analysis of the geopolitical outlook - more political than geographical – according to what our own migrations of perspective induce us.

In addition to a legal revisionism of the migration order, according to the intense and extensive discussion of the new Migration Law, which took place during the process of political tension that led to the dismissal of President Rousseff and the rise of his VP, Michel Temer, to the Presidency of the Republic in a highly contested way, the oncoming of the general elections also allows the immigrants still established in the country to guess a process of remigration to the neighbours of Mercosur or even to the United States or Canada.

We considered until the writing of this article in July 2018 that the new flows of Haitians, West Africans, Cubans and Venezuelans would follow two patterns of behaviour, given the worsening labour market in Brazil: 1) stay in the same country with informal jobs or labour exploitation; or 2) remigrate to one of the countries mentioned above, this being the most common case, according to data from the Federal Police (54% DOS VENEZUELANOS..., 2018).

However, new issues, stemming from the electoral debate rooted in Brazilian society, this one divided and ideologically pulverized at this moment, invoke a third possibility, which we do not discard if we consider the most fundamental concepts of political geography and geopolitics as well as: xenophobia, anti-immigration, anti-frontiers and anti-integration.

Thus, the Brazilian political debate is part of the globalization of polarized politics and especially in the world anti-integration discourse, which has led to processes such as the election of populist leaders, both left and right, in the United States, Spain, Italy, the Netherlands, Turkey and Russia, among other nations, as well as new geopolitical agendas such as BREXIT, the end of UNASUR, the insertion of NATO and OECD in South America via Colombia, and the global anti-immigration campaign, which increasingly attracts nationalist sympathizers, once unconcerned with the subject, given the situational conditions of employability and the proper welfare state.

More specifically, in the Brazilian case, we observe migratory trends closely linked to the country's political and economic perspectives from the new government that may be elected, and can be driven top-down, in the case of the need for labour for governmental programs, or restricted, if elected an ultra-nationalist, conservative, and being like an administration that Ventura (2017) describes as governmental xenophobia.

The indicators of the Brazilian immigration outlook are under multiple pressures and depend on the political perspective of the country, thus suffering little influence of geographical constraints, such as the probability of immigrants migrating from Africa rather than the Caribbean, for example, since we infer that these flows were fostered more by the perspective of the destination country, Brazil, than by the instability scenarios in their countries of origin, a phenomenon relatively peculiar to a peripheral country – until then, only nations like Canada and Australia verified similar movements.

## **Final Considerations**



Giovani Arrighi (2009) presents the existence of a “long twentieth century” while Vizentini (2015) considers a “chaotic twenty-first century”. With regard to the international migrations to the Brazilian territory and the transformations of this one from them, we can say that it is a long and chaotic decade of the migrations.

Not only was Brazil’s legal, material and immaterial infrastructure undergoing a profound transformation with the arrival of just over one million new immigrants in fifteen years, but also the country's own political, economic and social roots were tied to a constant transformation with direct impacts on the daily life of the country and its political geography.

Within this political geography of migration, as we call this new agenda of policies and concepts, new immigration trends emerged, new groups (notably of the Caribbeans and West Africans), a new immigration law and a new debate in Brazilian society, with new approaches, discourses and practices, including hatred, xenophobia and anti-integration of peoples, something that was historically peculiar and born in Brazil.

In this context, we infer that the country has achieved new interrelations with the migratory issue, gathering space and regional and international projection in forums, working groups and international organizations that deal with this topic. However, Brazil has also been included in a global agenda, or counter-agenda, of segregation, nationalism, populism and xenophobia, previously apparently restricted to the countries of the centre, or rarely verified in the periphery.

Adding to Brazil’s own dilemmas, such as social and income inequality, multilevel corruption, political, partisan and ideological tension, a new condition appears at the beginning of this century and in the new thematic cartographies: the Migration Geopolitics.

It is our understanding, therefore, that depend on the new political agendas of Brazil the direction of the new perspective migrations and its more interested participants: immigrants and their families. They will be admitted, integrated into Brazilian society and be the last-minute workers in the development of the country as a semiperipheral nation, or if they will be rejected, unwanted and disintegrated from the most multicultural country in South America and in the Southern Hemisphere.

## References

54% DOS VENEZUELANOS que entraram no Brasil por RR desde 2017 já deixaram o país, diz ministro. In: *G1. Roraima*. Boa Vista, 17 jul. 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ybnz3sr5>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

ARCARAZO, Diego Acosta; WIESBROCK, Anja. *Global Migration: Old Assumptions, New Dynamics*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2015.

ARGENTINA, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai abandonam Unasul. In: *El País. Internacional*. Madrid, 22 abr. 2018. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/21/internacional/1524267151\\_929149.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/21/internacional/1524267151_929149.html)>. Acesso em: 23 jul. 2018.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. São Paulo: UNESP, 2009.

BRASIL. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima. Volumes 1 e 2*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Grupo Executivo do Comitê de Mudanças do Clima – Gex-CIM, 2015.

BRASIL. *Resolução Conama Nº 001, de 23 de janeiro de 1986*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1986.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. *Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata*. Porto Alegre: Ideograf, 2016.

DEPORTAÇÕES de venezuelanos na fronteira com Roraima crescem 824%. In: *Folha de São Paulo. Mundo*. São Paulo, 23 nov. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1834629-deportacoes-de-venezuelanos-na-fronteira-com-roraima-crescem-824.shtml>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *National Migration Trends in South America: Bolivarian Republic of Venezuela*. Buenos Aires: IOM, 2018. Disponível em: <[http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/National\\_Migration\\_Trends\\_in\\_South\\_America\\_Venezuela.pdf](http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/National_Migration_Trends_in_South_America_Venezuela.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2018.

IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. R.K. Geneva, Switzerland: Core Writing Team, 2014.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. EIA in Latin America. In: WATHERN, P. (Org.) *Environmental impact assessment: theory and practice*. London: Unwin Hyman, 1988. Capítulo 14.

PRINS, Nomi. *Collusion: How Central Bankers Rigged The World*. Nova York: Nation Books, 2018.

RODRIGUES, Viviane Mazine. Haitianos: Migrantes ou refugiados ambientais no Brasil. In: Colóquio Internacional de Mobilidade Humana e Circularidade de Ideias, 2016, Vitória. *Anais do Colóquio Internacional de Mobilidade Humana e Circularidade de Ideias*. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, Laboratório de Estudos do Movimento Migratório, 2016. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/lemm/article/view/12591>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

SARAMPO volta ao Brasil, através de refugiados e imigrantes da Venezuela. In: OBSERVADOR. *Brasil*. Lisboa, 28 mar. 2018. Disponível em: <<https://observador.pt/2018/03/28/sarampo-volta-ao-brasil-atraves-de-refugiados-e-imigrantes-da-venezuela/>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

SASSEN, Saskia. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores, 2007.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do Mercosul*. Assunção, Paraguai: Presidência da República, 2007. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/29-06-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-cupula-do-mercosul>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

SILVA, Sidney A.; ASSIS, Glaucia O. *Em Busca do Eldorado: O Brasil no Contexto das Migrações Nacionais e Internacionais*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2016.

STUENKEL, Oliver. *BRICS e o futuro da ordem global*. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

SUTTER, Christina; KING, Ananda Melo. Vivendo sobre escombros: Qualidade de vida no Haiti Pós terremoto. *Salud & Sociedad*, Antofagasta, v. 3, n. 3, p.235-249, 2012. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-74752012000300001](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-74752012000300001)>. Acesso em: 07 set. 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. *Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa*. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/117357>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. International Migrations to Brazil in the 21st Century: Profile, Outlook and Trends. *Population Review*, Fernley, v. 56, n. 1, p.68-101, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1353/prv.2017.0003>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; ABAIDE, Jalusa Prestes. Brazilian dream: la inserción estratégica de Brasil en la América Latina como factor de atracción de los flujos inmigratorios en masa en las dos primeras décadas del siglo veintiuno. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 22, n. 1, p.243-269, 19 set. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2017v22n1p243>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg Uebel; IESCHECK, Andrea Lopes. Perfil das Migrações Internacionais para o Brasil nos Censos de 2000 e 2010: uma análise cartográfica temática. In: XXVI Congresso Brasileiro de Cartografia, 2014, Gramado. *Anais do XXVI Congresso Brasileiro de Cartografia*. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Cartografia, Geodésia, Fotogrametria e Sensoriamento Remoto, 2014. Disponível em:

<[https://haitianosnobrasil.files.wordpress.com/2015/05/ct11-1\\_1401403305.pdf](https://haitianosnobrasil.files.wordpress.com/2015/05/ct11-1_1401403305.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Aspectos gerais da dinâmica imigratória no Brasil no século XXI. *Confins*, Paris, v. 1, n. 31, p.1-29, 8 jun. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4000/confins.11905>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

UNITED NATIONS. *Relatório sobre Estratégias Internacionais para redução de desastres*. 2016. Disponível em: <[https://nacoesunidas.org/?post\\_type=post&s=13+de+outubro+de+2016](https://nacoesunidas.org/?post_type=post&s=13+de+outubro+de+2016)>. Acesso em: 05 set. 2018.

VENTURA, Deisy. *Entre falácias e fronteiras: migrações e refúgio nas relações internacionais contemporâneas*. 2017. Trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2017.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *O caótico século XXI*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

WESTMAN, Walter E. Measuring the inertia and resilience of ecosystems. *BioScience*, Oxford, v. 28, n. 11, p.705-790, 1978. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1307321>>. Acesso em: 07 set. 2018.

## **Politics, Policies and International Immigration in Brazil: recent changes and perspectives**

### **Abstract**

From the field surveys performed in the South, Centre-West, Southeast and North regions of Brazil between 2014 and 2018, new migration routes, transbordering relationships of human mobility and the impacts of the desired South and Latin American regional integration were identified in the immigration profile of Brazil. In this sense, this article aims to review the cartographies, policies, routes and the state of the art of international immigration in Brazil for the last five years, which saw profound changes in the domestic and foreign scenarios. From the country of the “Brazilian dream” of Latin Americans and Caribbeans, the country changed to the country of remigrations and forced emigrations, including refugees who settled here during the short period of the migratory Eldorado. Using the instruments of thematic mapping, which is now revisited and revised in relation to our previous productions, we will discuss what remained of the “new immigration country” from the ruptures that occurred with the 2016 impeachment and with the approval and effectiveness of the new Immigration Law from 2017. The article also broaches the recent discussions on the migration of Venezuelan refugees to the Brazilian territory and its repercussions on the Latin American integration project, apparently discontinued with the rise of such disorganized governments in the region. Finally, we bring in topics the immigration perspectives for Brazil in the coming years and linked to issues of defence, geopolitics and geoeconomics, including also the discussion on environmental migration.

**Keywords:** Brazil. Immigration. Policies. Perspectives.

## **Política, Políticas e Imigração Internacional no Brasil: mudanças recentes e perspectivas**

### **Resumo**

A partir das pesquisas de campo realizadas nas regiões Sul, Centro-Oeste, Sudeste e Norte do Brasil entre 2014 e 2018, identificou-se novas rotas migratórias, relações transfronteiriças de mobilidade humana e impactos da almejada integração regional sul e latino-americana no perfil imigratório do Brasil. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo revisar as cartografias, políticas, rotas e o próprio estado da arte das imigrações

internacionais no Brasil para os últimos cinco anos, que vislumbraram mudanças profundas nos cenários doméstico e externo. Do país do “sonho brasileiro” para latino-americanos e caribenhos, passou-se para o país das remigrações e emigrações forçadas, inclusive de refugiados que aqui se estabeleceram durante o curto período do eldorado migratório. Utilizando os instrumentos da cartografia temática, agora revisitada e revisada em relação às nossas produções anteriores, discutiremos o que restou do então “novo país das imigrações” a partir das rupturas ocorridas com o impeachment de 2016 e com a aprovação e vigência da nova Lei de Migração a partir de 2017. O artigo também incorpora as recentes discussões sobre a migração dos refugiados venezuelanos com direção ao território brasileiro e as suas repercussões no projeto de integração latino-americana, aparentemente descontinuado com a ascensão de governos tão destoantes na região. Por fim, trazemos, em tópicos, as perspectivas imigratórias para o Brasil nos próximos anos e atreladas às questões de defesa, geopolítica e geoeconomia, incluindo também a discussão de migrações ambientais.

**Palavras-chave:** Brasil. Imigração. Políticas. Perspectivas.

## **Política y Políticas de Inmigración Internacional en Brasil: cambios recientes y perspectivas**

### **Resumen**

A partir de las investigaciones de campo realizadas en las regiones Sur, Centro-Oeste, Sudeste y Norte de Brasil entre 2014 y 2018, se identificaron nuevas rutas migratorias, relaciones transfronterizas de movilidad humana e impactos de la deseada integración regional sur y latinoamericana en el perfil inmigratorio de Brasil. En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo revisar las cartografías, políticas, rutas y el propio estado del arte de las inmigraciones internacionales en Brasil para los últimos cinco años, que vislumbraron cambios profundos en los escenarios doméstico y externo. Desde el país del “sueño brasileño” para latinoamericanos y caribeños, se pasó al país de las remigraciones y emigraciones forzadas, incluso de refugiados que aquí se establecieron durante el corto período del Eldorado migratorio. Utilizando los instrumentos de la cartografía temática, ahora revisitada y revisada en relación a nuestras producciones anteriores, discutiremos lo que restó del entonces “nuevo país de las inmigraciones” a partir de las rupturas ocurridas con el impeachment de 2016 y con la aprobación y vigencia de la nueva Ley de Migración desde 2017. El artículo también incorpora las recientes discusiones sobre la migración de los refugiados venezolanos con dirección al territorio brasileño y sus repercusiones en el proyecto de integración latinoamericana, aparentemente descontinuado con el ascenso de gobiernos tan distantes en la región. Por último, traemos, en tópicos, las perspectivas inmigratorias para Brasil en los próximos años y ligadas a las cuestiones de defensa, geopolítica y geoeconomía, incluyendo también la discusión acerca de las migraciones ambientales.

**Palabras clave:** Brasil. Inmigración. Políticas. Perspectivas.

## Haitianos no Paraná (Brasil) em 2018: estratégias em momento de crise

Recebido: 30-11-2018

Aprovado: 10-03-2019

Lorena Pereda<sup>1</sup>

Pedro Marchioro<sup>2</sup>

Leonardo Cavalcanti<sup>3</sup>

Márcio de Oliveira<sup>4</sup>

### Introdução

Estima-se que entre 4 e 5 milhões de haitianos, aproximadamente 50% de sua população total, encontrem-se em mobilidade fora de seu país. Dado seu papel histórico-social e importância econômica, a migração marca de tal modo a sociedade haitiana que é possível considerá-la uma “tradição” nacional (BAENINGER e PERES, 2017) ou mesmo um “elemento estrutural” (OLIVEIRA e KULAITIS, 2017; CAVALCANTI, 2014). Segundo Handerson (2015), a emigração dos haitianos tem efeito reverso, organizando laços sociais e econômicos, distinguindo e reposicionando indivíduos e grupos na estrutura social interna. Em resumo, pode-se afirmar que o fenômeno migratório assume um papel central na sociedade haitiana, desempenhando a função de um sistema que permite e, em alguma medida determina, o arranjo de seus elementos sociais e culturais: “é sistema porque é igualmente dotada de uma lógica própria, porque tem seus efeitos e suas causas próprias, bem como suas condições quase autônomas de funcionamento e de perpetuação.” (SAYAD, 1998, p. 105)

---

<sup>1</sup> Mestranda do Departamento de Estudos Latino-americanos (ELA/UnB), financiada pela Capes, e membro do Laboratório de Estudos sobre as Migrações Internacionais (LAEMI). Peru. Email: lorenapercord@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorando pelo programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná, financiado pelo CNPq, e membro do grupo de pesquisa “Imigrantes haitianos no Paraná: preconceito, integração e capital de mobilidade”. Brasil.

<sup>3</sup> Professor da Universidade de Brasília (UnB) e Coordenador Científico do Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra. Brasil. Email: leo.cavalcanti.s@gmail.com

<sup>4</sup> Professor Titular de Sociologia da Universidade Federal do Paraná. Brasil.

Ainda segundo Sayad, o sistema-migração transborda os limites que demarcam as fronteiras nacionais, colocando os próprios Estados-nação como componentes que alimentam o funcionamento mais amplo do sistema:

Por durar tanto, por se generalizar a ponto de se tornar um dado estrutural de todos os países desenvolvidos e, mais fundamentalmente, por se institucionalizar sob a forma da oposição intrínseca entre um mundo da emigração (que tende a se confundir com o mundo do subdesenvolvimento) e o mundo da imigração (mundo identificado com o mundo desenvolvido) e, dessa forma, por se universalizar, a imigração acabou por se constituir em um *sistema* (SAYAD, 1998, P. 105).

Ainda segundo Sayad, toda imigração envolve, necessariamente, uma emigração, ou seja, o espaço de onde o imigrante é originário, de modo que a migração diz respeito a um percurso, ou melhor, a um *processo*. Dessa forma, o migrante torna-se, a um só tempo, (i)emigrante constituindo-se num novo tipo de agente transnacional ou transfronteiriço, que também carrega uma condição subjetiva complexa. Enfim, mesmo que as condições dos Estados de origem encontrem-se em uma relação de interdependência com os Estados de destino, o entendimento dos fluxos migratórios atuais exige do pesquisador ou pesquisadora uma aproximação e tratamento diferente das entradas e saídas, possibilitando assim uma análise mais aprofundada dos marcos macro e estatais. Isso porque, de certa forma, a imigração subverte os espaços nacionais para formar novos espaços transnacionais, com seus sujeitos e lógicas próprias (WIMMER *apud* BAENINGER e PERES, 2017).

## **Metodologia**

Esse estudo está baseado nos dados da pesquisa “Imigração e crise econômica. As táticas migratórias de retorno e circularidade dos haitianos”, realizada no interior das atividades do Laboratório de Estudos sobre Migrações Internacionais (LAEMI) do Departamento de Estudos Latino-americanos da Universidade de Brasília (ELA/UnB) e financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF).

O desenho multimétodo e multisituado da pesquisa foi construído sobre um conjunto de dados obtidos através da aplicação de entrevistas semi-estruturadas e da realização, entre os dias 3 e 13 de agosto de 2018, de um grupo focal na cidade de Curitiba-Paraná. O trabalho empírico constitui-se da análise de um grupo de 32 entrevistados homens e mulheres haitianos maiores de idade, em situação laboral e familiar diversas, empregados (as) e desempregados

(as), solteiros (as) e casados (as), com e sem filhos (as). Saliente-se enfim que as falas apresentadas neste trabalho são anônimas e, quando citadas, são utilizados pseudônimos respeitando a intimidade e identidade dos participantes.

### **O Projeto Migratório e os Entraves do Estado-Nação**

Desde meados do século XIX, os Estados têm sido atores que regulam os processos migratórios. Segundo Cavalcanti (2017), "o imigrante só existe a partir do dia em que ele cruza as fronteiras do Estado nacional" (p. 401). Para Jarochinski (2017), a migração é um fenômeno que, em primeiro lugar, desafia as prerrogativas soberanas dos Estados, ao permitir ou não o acesso de não nacionais em seu território. Com efeito, o Estado é a entidade encarregada de regular os fluxos migratórios em primeira instância. É uma tarefa que é parte fundamental de sua soberania, que se traduz em suas políticas migratórias, e para as quais monopoliza os meios e mecanismos legítimos de regulação dos movimentos fronteiriços (REIS, 2004, p. 150). Meyers (2004 apud SICILIANO 2013) afirma que "a política migratória é o fator determinante dos padrões de circulação. Dado o grande contingente de pessoas que desejam migrar para os países desenvolvidos, por questões econômicas ou políticas, bem como o limite estreito de oportunidades para isso, são as políticas de controle de imigração que determinam acima de tudo o escopo da migração global, inclusive a imigração ilegal" (p. 16). Nessa perspectiva, as assimetrias de poder que permeiam as relações entre Estados e a ordem de gestão estatal da migração estão subordinadas às relações de poder estrutural, tradicionalmente sujeitas aos graus de soberania e de influência. Contudo, mesmo "as condições dos Estados de origem também influenciam a maneira como os Estados de destino dão proteção aos estrangeiros" (PACHECO, 2017, p.281).

Arango (2000) afirma que embora haja "espaços caracterizados pela associação relativamente estável de uma série de países receptores com um determinado número de regiões de origem" (p. 42), eles não foram além de um plano descritivo "limitado até agora à parte mais estável do sistema, que são os países localizados na extremidade receptora" (p 43). Por seu lado, a Teoria do Sistema Mundial repousa sobre as posições estruturais que resultam da relação entre Estados e os deslocamentos migratórios resultantes da expansão de mercados e hierarquias globais que, de certa maneira, invisibilizam a participação ativa dos imigrantes (MASSEY, 1999, p. 45). Já para Sayad (1998), a migração é um processo inerentemente



desafiador porque questiona várias áreas da vida social, servindo de base para inovar, fortalecer e desenvolver práticas e políticas diversas. A gestão das migrações seria assim uma tarefa complexa que aproxima os níveis macro e micro sociais. É

Uma tarefa de Estado que requer, simultaneamente, atingir os objetivos de seu mercado de trabalho, proteger a segurança nacional, minimizar os gastos públicos, promover coesão social, honrar as obrigações decorrentes dos direitos humanos, promover a cooperação e o desenvolvimento internacional e, além disso, estar ciente de que esses objetivos podem, em algum momento, ser conflitantes (Spencer, 2003). (SICILIANO, 2013, p. 14).

As ações estatais alinham-se à crítica ao “nacionalismo metodológico” (WIMMER apud BAENINGER e PERES, 2017, p. 121) à qual, em certa medida, os estudos migratórios estavam ancorados. Com efeito, esse campo de saber esteve tradicionalmente dentro de um paradigma em que os imigrantes eram tomados como estranhos à cultura local (supostamente superior) e que, em consequência, deveriam ser a ela assimilados (OLIVEIRA e KULAITIS, 2017). Contudo, esse partido foi superado tanto pelos avanços epistemológicos que extrapolaram sua articulação conceitual quanto pelo próprio modo como as migrações passaram a se apresentar (WIEVIORKA, 2008).

Segundo o modelo clássico de interpretação - *push-pull factors* (Lee, 1966), as migrações globais seguem uma direção que vai desde o sul subdesenvolvido até o norte desenvolvido. Contudo, há nessa perspectiva uma dinâmica marcadamente economicista que ditaria as variáveis gerais das migrações, em que os migrantes tenderiam a deixar suas regiões (mais) precárias em recursos, para alcançá-los naqueles países que os prometessem em maior volume e qualidade. Estes países seriam supostamente aqueles que compõem a América do Norte, a Europa ocidental e a Escandinávia. No entanto, desde o final do século passado este curso vem sofrendo alterações. As dinâmicas migratórias ganharam novo impulso sob os imperativos contemporâneos. A globalização tornou o mundo mais fluido e instável, abrindo-se em novos circuitos que redesenharam as configurações postas até a segunda metade do século passado (WENDEN, 2013; BAUMAN, 2003; CASTEL, 1998). Nesse novo cenário, vemos as redes e as diásporas se estabelecerem como circuitos migratórios inteiramente novos, transbordando as antigas fronteiras nacionais e chegando mesmo a desafiá-las em seus braços institucionais (AUDERBERT, 2012; SAYAD, 1999; PORTES e WIND, 2004).

Gammeltoft-Hansen (2012) afirma que o Estado pode combinar seu poder político com outros atores no contexto migratório, mas será ele, em última instância, que manterá as

responsabilidades sob as leis internacionais: “although the means and actors through which human right obligations are realized may change in the course of privatization, states maintain ultimate responsibility under international law” (p. 138). É importante salientar contudo que, nesse caso, a governança pública do Estado não é substituída. A governança migratória é influenciada por instituições governamentais e internacionais (NYRBERG e GAMMELTOFT-HANSEN, 2012, p.15). Há uma reorganização da soberania do Estado; não a perda do controle mas o estabelecimento dele por outros meios. A governança migratória é, portanto, um arranjo complexo e de multicamadas que apaga as interseções entre o privado e o público (GAMMELTOFT-HANSEN, 2012, p. 129-134).

Segundo Zolberg (1999, p. 73), as migrações internacionais não são apenas causadas pelos "legislative enactments" ou meramente pela ação única do Estado. Contudo, ele permanece sendo um ator central na formação de fluxos e nas formas que esses fluxos adquirem (REIS, 2004, p.150). Por outro lado, a mera oposição entre nacionais e não nacionais tem perdido espaço na formulação de políticas de gestão da migração (REIS, 2004, p. 157). Essas políticas incluem hoje outras formas de regulação legitimadas pela "comunidade transnacional, por meio de códigos e convenções internacionais, e em leis de direitos humanos, independentemente de suas cidadanias em um Estado-nação [...] o acesso aos direitos, que eram definidos pela nacionalidade, passam a ser codificados em termos de humanidade internacional, uma nova forma de *membership* que transcende as fronteiras do Estado-nação.” (REIS, 2004, p. 158).

A migração é um processo que produz consequências políticas. Além disso, decorre de negociações entre países e, em diferentes níveis, entre "indivíduos, famílias, grupos organizados da sociedade civil, sociedades, os países e ainda com os blocos transnacionais" (BROWN-GORT, 2016). A esse respeito, Reis (2004) afirma que “as políticas de migração refletem o dissenso dos diferentes atores políticos, dentro e fora do Estado, sobre a construção de suas fronteiras.” (p. 161). Em meio a tudo isso, os próprios migrantes são cada vez mais atores de seus projetos migratórios e, assim, colocam-se no olho do furacão. Diversas razões estão na origem de seus projetos. A título de exemplo, encontramos situações que vão desde a vontade de melhoria de vida, o que envolve a dimensão econômica, passando pelo desejo de “ter uma nova experiência em outro país” ou “a facilidade que se pôs para migrar”, dentre outras. Na esteira da complexificação do mapa global, abre-se a possibilidade para pensar as novas subjetividades, os novos *habitus* aí constituídos.

Esse processo do provisório e do definitivo, eis a hipótese, é gerador de um novo habitus. Para além das angústias, desajustes e temores em relação ao que se deixa para trás ou em relação às expectativas futuras, as novas disposições (os novos habitus) inculcam nos indivíduos a possibilidade real, o desejo cultural de migrar. É o que entendemos por habitus imigrante (OLIVEIRA e KULAITIS, 2017, p. 42).

É, pois, através de seus projetos migratórios oriundos de problemas locais junto às possibilidades, por eles vislumbradas, de desenvolvimento de algum aspecto de sua vida, que reinventam percursos, redesenham mapas, articulam redes e abrem novos vórtices daquilo que se tem denominado “diáspora” (GILROY, 2001; AUDEBERT, 2012; SAYAD, 1999) ou “novas migrações” (WENDEN, 2013; BAENINGER e PIRES, 2017). Portanto, é nos agentes migrantes, enquanto espaço de inscrição dos processos que se pode analisar as variáveis determinantes dos novos fluxos migratórios.

Segundo Oliveira e Kulaitis (2017, p. 15), os projetos migratórios dos agentes são, em grande parte, a consequência do habitus migrante internalizado e da quantidade de capital de mobilidade acumulado. O capital da mobilidade deve ser entendido como o conjunto de “bens (simbólicos e materiais) que se apresenta sob a forma de conhecimentos migratórios - formalidades administrativas, procedimentos de viagens, domínio de línguas estrangeiras e costumes - e posse de documentos (cartas de estadia, passaporte ou contratos de trabalho). Esse capital é adquirido pelo indivíduo através de experiências próprias ou de indivíduos próximos, oriundos de seu grupo familiar ou étnico, e podem ser transferidas e/ou compartilhadas (OLIVEIRA e KULAITIS, 2017, p. 42).

Por seu lado, o habitus é um sistema de disposições que permite antecipar o resultado das práticas sociais “*tudo como se a probabilidade a posteriori ou ex-post de um acontecimento, que é conhecido a partir de uma experiência passada, comandasse a probabilidade a priori ou ex-ante que lhe é subjetivamente auferida*” (BOURDIEU, 2000, p. 259<sup>5</sup>). No caso dos percursos migratórios, Oliveira e Kulaitis (2017, p. 42) afirmam que o habitus torna-se uma espécie de “conjunto de disposições adquiridas que funcionam como princípio gerador de representações e práticas migratórias. Tem sua origem e formação nas experiências migratórias pessoais ou vivenciadas, ainda que apenas discursivamente, no interior do grupo étnico e/ou familiar. Esse tipo de habitus se apresenta como fonte de inspiração e como facilitador dos percursos migratórios.” Como mostramos a seguir, os migrantes, que incorporam esse habitus e que herdaram ou conquistaram esse tipo de capital,

---

<sup>5</sup> A tradução é de nossa autoria e os grifos são do original.

findam por considerar as leis e políticas de gestão das migrações como estruturas objetivas manipuláveis no cotidiano de seu próprio mundo social, transformando-as em critérios de suas próprias potencialidades migratórias.

### **A Diáspora Haitiana no Brasil**

A despeito das desigualdades econômicas que a globalização não só conserva como reforça, um novo mapa migratório emergiu nas últimas décadas no interior do continente latino-americano. Esse novo mapa realçou espaços inéditos de emissão e de acolhimento. Essa nova geografia vem produzindo migrantes com novos perfis, intenções e estratégias distintas, oriundos de regiões que apresentam novas causas para a emigração ou simplesmente trânsito, como é o caso dos países do Magreb e do próprio Brasil (WENDEN, 2013; BAENINGER e PERES, 2017). A unilateralidade dos lugares de partida (o hemisfério sul pouco desenvolvido) para lugares de destino (hemisfério norte desenvolvido), que marcou a segunda metade do século passado, parece hoje borrada. De acordo com Bernardt (2016, p. 116) “o Brasil não é mais o país de imigração dos séculos XIX e XX, nem o país de emigração das décadas de 1980 e 1990. Somos hoje um país de imigração e emigração, trânsito e retorno de brasileiros”. A imigração haitiana toma parte nesse novo cenário.

Em relação ao Haiti, pode-se afirmar que a imigração, forçada nos intentos de colonização por parte dos espanhóis e os franceses, e a emigração tem sido intensas e ocupam um lugar fundamental na história desse país. Seguindo a Dieme (2018)

A Revolução Haitiana, um marco da história do Haiti, da América e do mundo moderno – e que é muitas vezes deliberadamente marginalizada –, e os vestígios da configuração étnico-racial construída durante a colonização, são devedoras de um processo migratório forçado atrelado a uma superexploração do trabalho de escravizados da África negra em território caribenho que, no entanto, souberam se organizar e derrotar um sistema parasitário que, paradoxalmente, os desumanizava. (p. 19).

Em termos históricos, os primeiros grandes grupos de haitianos deixaram sua terra natal com destino à República Dominicana e a Cuba “como fruto de um processo de “envio” para o trabalho que envolveu intervenção política (DIEME, 2018, p. 22). Para Duran e Gonzáles (2016), o predomínio do fluxo haitiano na República Dominicana “tem sido histórico e produto dos distintos desastres naturais [tradução nossa]” mas também das distintas políticas implementadas por esse governo nos últimos anos (p. 35). Outro país de destino deste fluxo são os Estados Unidos. Handerson (2015) encontra como causa principal

da migração haitiana aos Estados Unidos, a ocupação do Haiti e a influência cultural por parte desse país. Além disso, “a busca por trabalho num país cuja moeda garante maior poder de compra e que apresenta maiores possibilidades de emprego e renda é um dos fatores de atração que os Estados Unidos têm sobre cidadãos de diversas partes do mundo” (DIEME, 2018, p. 23). A busca por postos no mercado de trabalho explica ainda a migração para algumas cidades do Canadá, cujo interesse se acentua, no caso da província do Quebec, que partilha com parte da população haitiana o uso da língua francesa. Em resumo, a emigração haitiana em direção aos países do norte global “desde a independência até o fim do século XX, [esteve] estreitamente ligada à economia (busca por trabalho) e à política (por conta do isolamento infligido, da instabilidade das instituições do Estado, das políticas econômicas impostas ao país, das suas ditaduras, das ocupações militares)” (DIEME, 2018, p. 26)

Em sentido distinto, o hemisfério sul é caracterizado pelas migrações inter-regionais e pelos deslocamentos circulares e pendulares entre fronteiras vizinhas. No caso da América do Sul, Argentina, Chile - escolhido como sociedade receptora especialmente pela ideia de ser um país “próspero, estable y asequible” (DURAN e GONZALES, 2016, p. 36) - e Brasil são os principais países de chegada, especialmente da imigração haitiana (BAENINGER e PERES, 2017).

Baeninger e Peres (2017) mostram que, desde o século XIX, a emigração é um elemento estrutural daquele país. De natureza socioeconômica, sua história está relacionada aos frequentes distúrbios políticos, guerras civis, oscilações econômicas e catástrofes naturais. O surgimento do Brasil como destino dos haitianos tem a ver com a abertura de suas fronteiras e o acolhimento legal, com direito ao trabalho nos mesmos termos de um nacional. Na contramão do exemplo brasileiro, depois do terremoto de 2010, a França endureceu ainda mais suas políticas de acolhimento de haitianos (BAENINGER e PERES, 2017). Em certa medida, somada à crise recente na Europa e Estados Unidos, esse conjunto de fatores aumentou ainda mais a imigração ao Brasil. Em decorrência disso, nos últimos anos, os haitianos tornaram-se o primeiro grupo no mercado de trabalho formal brasileiro e, a despeito da crise dos últimos anos, não parecem dispostos a partir. Surge aqui um aparente paradoxo: como explicar a presença e permanência do fluxo em um país com altas taxas de desemprego? A partir das respostas obtidas junto ao grupo entrevistado, apresentamos a seguir uma análise da forma como alguns haitianos e haitianas têm reagido aos reveses sociais e econômicos

enfrentados, incluindo aí uma reflexão sobre os diversos constrangimentos sociais existentes nos espaços de circulação e de sociabilidade por eles frequentados.

### **Sobre o Projeto Migratório Enquanto Categoria de Análise**

O dinamismo dos processos migratórios imbrica-se às demandas dos próprios migrantes e à sua capacidade de influenciar (direta ou indiretamente) os próprios fluxos graças às disposições incorporadas e aos capitais adquiridos no país de origem, em paralelo com as forças estruturais que os modelam nos níveis nacional e internacional (ZOLBERG, 1999). O imigrante tem, embora nem sempre reconhecido, o "poder de fazer, de empreender e de inovar" (FERREIRA NUNES, 2017, p. 90), graças à bagagem de recursos que o ajuda a deter a expansão da vulnerabilidade em suas rotas migratórias potencializando, em sentido inverso, seu acesso a bens e serviços. Os atores migrantes podem, inclusive, superar os obstáculos das rotas migratórias graças às estratégias e ao conhecimento acumulado ao longo das mesmas. Esse acúmulo de informações converte-se em um tipo de capital, e passa a funcionar como estrutura estruturante (BOURDIEU, 1990). Dito de outro modo, como princípio gerador de práticas migratórias que se retroalimentariam durante o processo de deslocamento. Essas disposições (habitus) apresentam-se de forma distinta em cada agente, dependendo da dialética singular que envolve o jogo da interiorização da exterioridade (OLIVEIRA e KULAITIS, 2017). Portanto, uma vez que dificilmente se repetem os processos de internalização e externalização, tais disposições não são atributos universais. Por fim, deve-se ter em mente ainda que as trajetórias migratórias são influenciadas pelo desenvolvimento de políticas e regulamentações estatais. Essas normas e regulamentos devem ser pensados não segundo critérios de fixidez e de estabilidade, mas a partir de um diálogo com as particularidades que os próprios fluxos migratórios embutem e devem ser relacionadas à necessidade que tem o Estado de manter o controle sobre o dito conteúdo nacional (WIEVIORKA, 2008).

Tomando os projetos migratórios como unidade de análise, partimos de conceitos elaborados por Bourdieu (1990; 1998; 2000; 2013) no intuito de pensar a relação entre as estratégias dos agentes migrantes na sociedade de acolhimento e seus projetos migratórios<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Com efeito, a referência à Teoria da Prática de Bourdieu (2000) foi se mostrando adequada ao longo do trabalho de coleta e construção de dados.

Em termos teórico-empíricos, tomamos as práticas migrantes como resultado da incorporação das disposições adquiridas no contexto de emigração, colocando-as em relação à posição social ocupada na sua própria estrutura social. Em seguida, analisamos essas mesmas práticas como resultado do processo de exteriorização/ativação destas disposições no contexto imigratório, também de acordo com a posição social que veio a ocupar na pirâmide social do país para o qual imigrou. Como podemos ver, o habitus imigrante diz respeito a um mundo dividido em dois universos, o de partida e o de chegada. Epistemológica e metodologicamente, isso significa que a reconstrução deste habitus exige a compreensão da gênese deste processo em dois universos distintos, no caso em tela, Haiti e Brasil.

Por seu lado, a categoria “projeto migratório” diz respeito ao percurso entre fronteiras. Ainda no local de partida, antes e durante a tomada de posição de emigrar, o migrante procura antecipar suas chances objetivas de sucesso de acordo com as informações recolhidas e projetadas em um futuro que ele visualiza mentalmente. É exatamente isso que propõe Bourdieu (2000) ao afirmar que a probabilidade de sucesso de uma ação depende do ajuste das expectativas subjetivas às chances objetivas. Assim, o planejamento ou os projetos migratórios são elaborados de acordo com o grau de conhecimento (o que implicará na capacidade de antecipar o sucesso) dos espaços sociais nos quais os migrantes pretendem se instalar. Tal operação mental não é natural; ela diz respeito tanto ao modo como foram construídos os habitus migratórios quanto ao contexto de sua produção e da posição na qual os destinos migratórios estão dispostos: França e Estados Unidos estando na parte superior do quadro enquanto Brasil e países da América Latina na parte inferior. Há, portanto, um mercado migratório de destinos buscados que se ajusta aos capitais acionados para alcançá-los. É dessa forma que analisamos os projetos migratórios dos haitianos entrevistados, como mostramos mais adiante.

### **A Reconstrução dos Projetos Migratórios**

Segundo relatos dos haitianos entrevistados, desde a tenra infância, a sociedade haitiana de forma geral e os grupos sociais em particular lhes apresentam a migração como uma necessidade e uma virtude; numa palavra, como uma espécie de continuação natural da vida (HANDERSON, 2015). Ainda segundo Handerson (2015), o enraizamento da migração no Haiti pode ser apreendido pelo modo como os termos que a definem apresentam-se em sua estrutura linguística e nas diversas formas de interação social. No Haiti, o termo *diáspora*

indica um projeto e um modo de vida, mas também uma valoração hierárquica, misto de necessidade e de expectativa. Migrar é uma forma de se relacionar com o tempo-espaço; é o modo como os diversos significados semânticos se encadeiam no interior do universo haitiano. Em consequência, a sociedade haitiana surge como o exemplo perfeito de lócus social de produção do habitus migrante. Nesse país, esse habitus seria melhor visualizado uma vez que sua sociedade assume precocemente a migração como condição de vida e prática necessária (BAENINGER e PERES, 2016).

Todavia, se a migração assume uma condição quase natural no horizonte das práticas possíveis, o Brasil nunca foi o destino preferido (BAENINGER, 2017; OLIVEIRA, 2016), como nos revela Robert:

“Falar de imigrante é difícil...porque cada um tem uma história diferente. Por exemplo, cada haitiano que você vai encontrar no Brasil é uma literatura diferente. É uma história desde lá no Haiti até aqui. Por exemplo, se eu vou falar do meu caso, para mim, vir aqui no Brasil não é uma coisa que você vai acordar um dia e vir para o Brasil... Desde pequenininho a gente tinha a ideia para viajar mas não é especificamente o Brasil que a gente vai escolher. [...] Todo haitiano, o único sonho que ele tem é viajar.”

Os destinos mais procurados, como visto, ainda são os Estados Unidos, França, Canadá e Caribe, chamados pelos próprios entrevistados de “pays blancs”. O Brasil surgiu como uma opção viável, apresentando certas vantagens (“le géant du sud”), como nos revela Nirvard. Foi o incentivo do tio que fez que ele abrisse seu campo de possibilidades, e assim, o Brasil foi incluso como possível destino migratório:

“Sobre a questão de por que os haitianos vieram pra cá, certo? Tipo eu, no meu caso, porque cada um tem sua vida particular. Eu vim pra cá porque eu estava estudando lá e eu tenho meu tio que está na França, na Europa, certo? Ele estava fazendo um procedimento pra mim ir lá, só que eu não conseguia porque o visto era muito complicado, muita burocracia, sabe? Mas ele falou bem assim “então, ou você me esperar até que eu consigo essa oportunidade pra você ou você vai pro outro país”. Mas como eu já passei lá no Equador, porque a maioria das pessoas sabe que o Equador tem uma atividade bem melhor que aqui -o que eu acho, certo? Mas escolhi vir pra cá porque pela seleção mesmo do futebol, porque os haitianos gostam, certo?”

Outra questão levantada foi sobre o modo como o Brasil apareceu em suas representações mentais, para que a “escolha” se materializasse. Todos os entrevistados demonstraram ter algum tipo de conhecimento sobre o Brasil, embora alguns se guiassem apenas pela influência do futebol. Segundo Badria, “*o sonho do meu esposo era conhecer Brasil [...] porque nós somos pessoas muy torcido por el futbol do Brasil. E o sono de nós é ter dinheiro, vir pro Brasil e olhar o futebol mesmo. [...] Meu sonho é vir para o Brasil olhar o jogador que eu adoro.*” Esse conhecimento apaixonado aparentemente atinge grandes



proporções, com impacto inclusive em certas práticas sociais, como revelou outra entrevistada: “[...] *alguns chegam a apostar a casa, a empresa, e as próprias mulheres nos jogos do Brasil*”.

Em outros casos, porém, registramos a busca por informações precisas. Benjamin, por exemplo, declarou “*estudar os mapas dos países, e incluir o Brasil em seus estudos assim que decidi, junto à família, vir para cá*”. É, todavia, aquele conhecimento concreto, “do mundo da rua”, como dizia Schutz (2010), que tem maior valor e é mais procurado. Muitos haitianos trouxeram em seus discursos a questão das redes como dispositivo fundamental para a obtenção de informações que pudessem substanciar a ideia de migrar para o Brasil. Nestas redes, construídas através de laços de parentesco e/ou de amizade, mas atualizadas sobretudo através das redes sociais (Facebook, Whatsapp, dentre outras), as questões mais relevantes não foram aquelas que diziam respeito à busca por informações gerais, dados populacionais, situação econômica, etc. Ao contrário, as perguntas que buscaram ser respondidas para o fortalecimento dos projetos migratórios giravam em torno dos elementos indispensáveis para a sobrevivência. De maneira geral, as questões centrais resumiram-se à possibilidade de contratação, tipo de trabalho e salário correspondente, gastos com aluguel e outros insumos, possibilidade de estudar e riscos ligados à prisão e à deportação. Isso nos remete ao que Baeninger e Peres (2017) denominam “migração de crise”, a saber, aquela migração marcada pela urgência de produzir as condições mínimas de sobrevivência e que, portanto, assenta-se nas necessidades mais básicas, como o trabalho, o consumo e a moradia. Porém, como fator relevante, surgiu aqui o estudo, ou seja, o desejo de continuar a formação escolar.

### **A Re-Construção dos Interesses e Aspirações**

Uma das aspirações que frequentemente veio à tona durante o trabalho de campo diz respeito à possibilidade de começar ou continuar os estudos (geralmente universitários) no país de acolhimento. Se considerarmos que as aspirações refletem os espaços sociais de constituição destas mesmas aspirações subjetivas, e que a aspiração à cultura ou ao conhecimento em sua forma institucional está ligada às posições sociais relativamente próximas ao centro de consagração destes capitais (BOURDIEU, 1983), podemos inferir que as aspirações manifestadas pelos entrevistados indicam que eles provêm dos estratos mais elevados da sociedade haitiana. Há, entretanto, uma ressalva a ser feita. Por ser uma sociedade

onde a migração é um traço secular, sendo inclusive uma das razões do provimento dos recursos para a manutenção da vida de seus habitantes, seria necessariamente verdadeira a relação entre capitais e projetos migratórios? Dito de outra maneira, de que modo a necessidade de acumular capitais explica os projetos migratórios?

De forma geral, assume-se que a trajetória de ascensão social está relacionada à carreira escolar. É interessante perceber contudo que, numa sociedade percebida como estagnada ou como incapaz de propiciar carreiras profissionais que permitam a mobilidade sócioeconômica, esse desejo de ascensão só possa ser realizado alhures, ou melhor, em terra estrangeira. Assim, no Haiti, investir nos estudos parece ser uma estratégia que reforça o potencial migratório e a empregabilidade em outros países. Nesse sentido, os estudos, o aprendizado efetivo da língua francesa e outras práticas (como o aprendizado de formalidades administrativas ou formação de redes) seriam recursos que se acumulam para o posterior investimento em projetos migratórios, um tipo de patrimônio que Oliveira e Kulaitis (2017) definem como “capital mobilidade”.

Dentre os entrevistados, foi unânime o desejo de começar ou terminar um curso de graduação. Dentre os diplomados, encontramos o desejo de dar continuidade à qualificação profissional. Entrevistamos ainda haitianos que vieram fazer uma segunda graduação, cursos de pós-graduação e mesmo doutorados, como é o caso de Paul que atualmente faz doutorado em pedagogia, investindo todo o seu tempo e energia nessa formação. Contudo, em seu relato, Paul afirmou que sua qualificação é tão elevada para o mercado de trabalho, que os possíveis empregadores evitam contratá-lo para não pagar o salário que merece. Mesmo assim, questionado a avaliar o resultado de sua expectativa em relação às carreiras no ensino superior (motivo principal de sua vinda ao Brasil desde a República Dominicana), respondeu que “vai muito bem”.

Analisando o depoimento de Loundie, a formação escolar parece desempenhar outras funções, seja no interior da comunidade, seja no grupo familiar mais restrito:

“É bom é que nós haitianos estão estudando na universidade federal. Mesmo eu não estou estudando na universidade federal mas eu fiquei feliz porque a gente está comendo, a cabeça está se alimentando melhor e se um dia a pessoa diz que ‘ah, não quer ficar no Brasil’, ‘voltar no país’, mas voltar não é a mesma pessoa que saiu do Haiti e vem aqui. Voltar é a pessoa que tem a cabeça que pode ajudar aos outros lá”

Com efeito, a presença de um imigrante haitiano nos bancos de uma universidade parece enviar um sinal positivo aos outros membros da comunidade. Além disso, parece

cumprir o efeito pretendido no projeto migratório que, regra geral, se viabiliza com recursos do grupo familiar. Segundo relatos dos entrevistados, os haitianos e haitianas que vem para o Brasil o fazem devido a presença de parentes seja nos Estados Unidos, seja no Canadá ou mesmo no Brasil. Dentre esses que chegaram no Brasil com a ajuda de parentes instalados em outros países, o objetivo era desobrigar os últimos das remessas que faziam aos que ficavam. Nota-se assim que a migração de um ou mais membros de uma família é um projeto coletivo de todo o grupo. Segundo evidências, a migração parece criar uma relação de responsabilidades mútuas entre aqueles que partem e aqueles que ficam. Essa responsabilidade está ligada à manutenção daqueles que contribuíram para o projeto de quem partiu ou à devolução dos recursos eventualmente alocados no emigrante. Assim, quando aquele que partiu contribui para uma nova migração esse laço pode ser rompido ou eventualmente transferido para outro migrante.

Notamos aqui o papel central da família como unidade básica no processo de formação das redes migratórias. Badria migrou, como pode-se ver abaixo, utilizando as redes e, ao fazê-lo, tornou-se um de seus elos:

“Eu fui convidar minha mãe, porque meu sonho é fazer minha mãe viajar e aí eu pedi para minha mãe vir conhecer o Brasil. Minha mãe decidiu que não quer viajar porque ela é de idade e não é pra ela, e melhor que eu faça isso para outro. E aí eu convidei outro irmão, ele não aceita e fui convidar ele [apontando para outro participante]. E ele disse beleza tudo, e veio aqui para ficar comigo.”

Bastante próximo do caso de Badria, Sheedy afirmou ter viajado diretamente desde o Haiti com o consentimento e apoio financeiro dos pais que já residiam no Brasil: “*Eu estou com meu pai, minha mãe, minha tia e meu irmão. Meu pai veio primeiro, e depois veio pra cá nós três*”. Outro de nossos entrevistados, Cedric, tem história semelhante. Ele foi o primeiro membro do núcleo familiar restrito a vir para o Brasil. Para o deslocamento, contou com a ajuda financeira de um tio; um primo que já havia migrado foi quem o recebeu. Em seu relato, afirmou ainda que há certo desinteresse em viver nesses países que figuram destinos mais buscados, como França e Estados Unidos, dadas as próprias condições relatadas pelos parentes e amigos que migraram e vivem nestes locais. No momento da entrevista, depois de três anos de Brasil, Cédric está reunindo recursos para trazer sua esposa<sup>7</sup> e filha, que

---

<sup>7</sup> A variável gênero não foi trabalhada na pesquisa. Contudo, o trabalho de campo revelou a existência de práticas distintas para mulheres e homens migrantes. Uma das razões disso são os circuitos clandestinos de migração, que oferecem riscos de exploração e violência. As mulheres seriam poupadas ou desincentivadas a

continuam no Haiti. Em consequência, pode-se afirmar que o Brasil e países vizinhos passaram a constituir novos destinos privilegiados de imigração, modificando o desenho geográfico da diáspora haitiana:

-Você mantém contato com eles, com os haitianos que estão fora do Brasil?

- O tempo todo.

- E eles falam como é que é lá, se é melhor, se é pior, se vale a pena ir pra lá?

- Sim... perguntam se é bom, se o brasileiro contrata nós. Porque tem pessoa que sempre quer saber como o brasileiro contrata nós. E, pra mim, acho que o Brasil é o melhor país que contrata haitianos bem. É melhor que França, Estados Unidos... Porque quando uma pessoa chega lá na França, não é fácil pra você trabalhar, um haitiano. Não é fácil. Não é fácil também pra você sair na rua. Se você sai na rua o policial vai pegar você e mandar de volta lá pro Haiti. Por exemplo, eu cheguei aqui no Brasil ilegal, quando eu cheguei fiz todos meus documentos, fui lá na Policial Federal e fizeram toda minha documentação.

Os relatos acima confirmam duas hipóteses já verificadas. Primeiro, o fato do Brasil não ser o destino prioritário dos haitianos. Trata-se de uma solução que se tornou possível, em consequência de novas restrições impostas por outras países e da abertura do Brasil. Não obstante isso, o Brasil vem se tornando atraente. Segundo, temos comprovado que o processo migratório se faz através de redes de apoio cuja existência futura depende daqueles que partem. O deslocamento dos fluxos migratórios haitianos dos países centrais aos países periféricos, como Brasil ou Argentina, explica-se, como dito, pela facilidade de entrada e trabalho nos últimos. Contudo, a manutenção dos fluxos depende também da qualidade e da extensão das redes migratórias que vão sendo construídas. Esses exemplos confirmam ainda o papel central da unidade familiar na constituição dessas redes e a maneira, quase umbilical, como os laços sociais foram se tecendo. Demonstram enfim que a migração aproxima e socializa, mas também pode libertar graças aos capitais que permite acumular.

Finalmente, a cidade de Curitiba como destino pode nos dar indicações dos processos sociais postos em ação nos percursos migratórios e trajetórias de inserção nas sociedades de acolhimento. Colhemos relatos que indicam uma avaliação bastante positiva da cidade. As condições de vida, tanto em termos de emprego com em termos de segurança, seriam

---

correr tais riscos. Por isso, elas são orientadas a migrar num momento posterior, por vias mais seguras, como o transporte aéreo, o que resgata ainda o papel das redes.

superiores às aquelas oferecidas em cidades como São Paulo ou Porto Alegre, onde alguns dos entrevistados moraram anteriormente: “A razão que me faz escolher Curitiba...quando a gente faz uma pesquisa, ela aparece como a cidade mais tranquila do Brasil, Curitiba. A gente gosta de um lugar que tem paz” (Denes). De outro, temos as redes. Nivard diz ter vindo à cidade porque “[...] meu primo já estava aqui [...] ele que me convenceu”.

### **A “Crise” Econômica e suas Implicações nos Projetos Migratórios**

Durante as entrevistas, nos referimos aos reveses econômicos como a “crise do Brasil”. Tentamos ainda controlar a “imposição da problemática” de que fala Bourdieu (2003; p. 233), isto é, suposição de “que toda a gente pode ter uma opinião [...], que a produção de uma opinião está ao alcance de todos [...], que todas as opiniões valem o mesmo [...]e que há um consenso sobre os problemas”. Por outro lado, a análise da situação econômica, das formas de inserção e das experiências no mercado de trabalho foi conduzida de modo a não naturalizar dados sobre desemprego ou desempenho da economia, de modo a controlar nossa influência sobre as percepções dos entrevistados no tocante à realidade que eles efetivamente vivenciam. Finalmente, partimos da hipótese segundo a qual o aumento do desemprego, por exemplo, só deveria ser sentido por haitianos que já estão no Brasil há pelo menos quatro anos e, por isso, dividimos nosso grupo entre aqueles que haviam chegado antes e depois de 2015.

Lembremos inicialmente que os imigrantes haitianos encontram-se na ponta mais precária do mercado de trabalho, lidando muito provavelmente com duras condições de vida. Contudo, é possível que estejam percebendo a “crise do Brasil” como uma condição normal da experiência imigrante, uma situação da qual “não se pode piorar”. Efetivamente, a “crise do Brasil”, tal como encontra-se descrita nos órgãos de imprensa, simplesmente não apareceu nas falas dos entrevistados. Assim, para entender como os entrevistados vivenciam “crise do Brasil”, ampliamos nossa reflexão em direção às dificuldades que eles vêm enfrentando desde o ano de 2014, período exatamente anterior à queda do PIB e ao aumento do desemprego. Na entrevista que realizamos no grupo focal, um dos participantes afirmou:

“A economia, a crise, não é o problema. A crise econômica é uma coisa que ajuda a entender melhor como funciona essa sociedade. Os problemas que temos agora não é problema de agora. Já existia. [...] O haitiano vê a crise [como] social, porque a crise não é só econômica. Ficamos [só] analisando a questão econômica...para mim é bom, mas para entender melhor como funciona essa

cidade, eu sempre dou um exemplo. Uma mulher haitiana que chegou aqui há dois ou três meses, por causa da cor dela, conseguiu um emprego [escondido na cozinha ] que é porque ela é negra, haitiana negra. Portanto existe o problema da economia...as vezes para conseguir um emprego não é só a crise econômica. É mais do que isso.”

No grupo focal, o tema da crise surgiu ligado à questão do racismo. Com efeito, o preconceito racial foi frequentemente citado como o principal obstáculo enfrentado, embora tenha sido igualmente considerado como algo que não deve ser levado em conta “*para não dar força àquele que utiliza do preconceito para inferiorizar*”, como afirmou Lena. Outro entrevistado referiu-se à questão como uma “*bobeira, uma perda de tempo*”, algo que só existiria na cabeça daquele que discrimina racialmente:

“Em nós, infelizmente, a cor é mais identificável. Por exemplo se vocês veem um negro na rua... é migrante. Quando eu digo, por exemplo Lorena, Lorena não é migrante, se ela não fala ninguém vai saber que é do Peru, porque a cor dela é quase igual à dos brasileiros, sabia? Mas nós que são negro...qualquer lugar que nós chegamos... ‘o migrante! o haitiano!’ [...] pra mim não é uma coisa de economia” (Robert)

Deste modo, o preconceito de que nos falam os imigrantes, seja ligado aos atributos físicos e comportamentais (cor, vestimenta, modo de ser) ou à condição de estrangeiro, está presente na representação que se faz do imigrante, o que impacta a ativação dos capitais acumulados. É isso que Becker (2008) denomina “constituição performática” do mundo social objetivo, isto é, a capacidade de produzir discursivamente uma realidade a partir de ações orientadas por uma crença ou perspectiva: “se os homens definem situações como reais, elas se tornam reais em suas consequências” (BECKER; 2008, p. 12). Dito de outra forma, o preconceito, existente nas estruturas cognitivas, acaba se materializando em estruturas sociais e, assim, transformam-se em constrangimentos de fato. O mercado de trabalho estaria previamente codificado, contendo dispositivos (de classificação e de discriminação) que, em função das representações que seus traços corporais assumem nas estruturas cognitivas dos agentes que permeiam as estruturas sociais, alteram as oportunidades de trabalho dos imigrantes. Leticia Mamed, investigando os haitianos que trabalham nas indústrias de abate de frango na cidade de Cascavel, interior do Paraná, constatou a mesma realidade. De acordo com a autora, a análise do percurso laboral dos haitianos no Brasil

Demanda uma análise à luz da relação dialética do negro e do branco no mercado de trabalho assalariado, que evidencia o movimento de rebaixamento e exploração da força de trabalho negra e de outros grupos sociais em uma sociedade de base escravista. Ao conservar os traços característicos de sua formação social, a sociedade brasileira apresenta uma estrutura sexual e

racionalmente hierarquizada do seu mercado, estando a maior parte da população, em particular mulheres e negros, nos estratos mais baixos e de menores salários (MAMED, 2015; p. 156-157).

Robert relatou como vivenciou sua essa situação nesses termos:

Eu tô há cinco anos no Brasil. Já fiz um curso de eletrônica aqui. Eu nunca [estive] fora da escola. E eu tô fazendo mais um de eletrônica. Eu sempre estou estudando. Olha, esse aqui é o curso que eu tô fazendo (me mostra uma pasta abarrotada de diplomas e certificados). Eu estou sempre estudando. Sabe o que eu vi no horário de intervalo? Tem um monte de haitianos que estão estudando no centro e eu nunca vi um conversando com um brasileiro. Primeiramente, nós temos medo, porque já vimos muitos casos de brasileiros matar haitianos. Não pode namorar com brasileira. Tem um amigo meu que arrumou uma namorada brasileira e estava andando na rua e passou um brasileiro e falou: ‘Ó! Pa! Pa! (Simulação de tiros). Vou te matar. Você está aqui só pra trabalhar’. Já vi isso, com meu próprio olho, lá em Pinhais, eu vi um caso assim. Lá na escola também é assim. Você conversa com brasileiro dentro da sala durante pouco tempo. Mesmo assim, se você tem vontade pra conversar não dá oportunidade. Isso é uma coisa bem clara que ninguém precisa ter um estudo bem longo prá entender isso. Outra coisa. Chegou aqui no Brasil você vai lar ver, em cem empresas, você vai ver o cargo dos haitianos. Trabalha só na produção, limpeza... Por exemplo, eu cheguei no Brasil. Eu tenho um estudo [de] cinco anos na economia... Onde eu trabalhava eu cheguei com um diploma de economia. Já tinha uma experiência de quatro anos através da ONG que eu trabalhava lá no Haiti com cargo responsável (decisivo). Eu não vou pedir pros brasileiros “aceita meu diploma”. Eu cheguei no Brasil [e] tudo bem. Eu fiz um curso de solda, eu comecei a trabalhar como soldador. Eu fiz um curso de dois anos. Meu auxiliar, pessoa brasileira que trabalha como auxiliar meu, fez um curso de ferramentaria seis meses. Na minha cara (na minha frente) ele já passou. Uma área de ferramentaria, que tem mais conforto. Tudo bem. A empresa deu e eu não vou pedir favor prá ninguém. Tudo bem. Mas isso também prova uma coisa: porque eu [que] tenho um estudo de dois anos... eu tenho um monte de certificado na área de metalúrgico, curso soldador... um monte eu fiz. Eu nunca parar de estudar [e] pessoa (seus superiores) só me deixava como soldador? Eu fiz mais um, iniciei mais um [e] a pessoa fica[va] só me olhando. Mesmo que eu [tivesse levado] o diploma lá, nada aconteceu. Eu vi pessoa lá, qualquer brasileiro que fazem cursinho já passava prá frente, [conseguia] um cargo mais [elevado]. Isso tem uma definição prá mim. Isso é uma coisa que vale. Porque nós, haitianos que vem pro Brasil, vem pra trabalhar. É isso que qualquer pessoa fala na rua: ‘povo trabalhador’, ‘negão gente boa’. É isso, isso é a literatura de nós. Isso é o lado dos brasileiros.

Outros entrevistados detalharam, nos termos abaixo, o que é ser imigrante durante a “crise do Brasil”:

“Falam só sobre trabalho, mas entra a discriminação dentro da saúde, mesmo dentro da universidade. [...] mas, com a crise, não sei o que aconteceu com as pessoas. Voltou a acontecer que as pessoas vão no posto da saúde a discriminar: ‘os haitianos só sabem fazer criança’, uma coisa que não tem sentido dentro de uma saúde que é público, para todos [...] E mesmo pessoas... não sei. Se a pessoa não sabe lidar com o imigrante, pergunta, procura entender a pessoa porque mesmo os brasileiros que saem do país para outro, sofrem. [...] Quando sai do seu país e entra no outro país, você já tem um problema porque não sabe a língua, mas aqui em Curitiba, o frio, a comida, mesmo a comida é o mesmo mas tem coisas diferentes, a mudança de cultura já é um problema.” (Loudie)

“Tudo isso vai gerar uma crise que nós temos que virar pra sair. O Brasil, pra sair dessa crise, precisa também de ganhar mais... que o Brasil que quer que a política brasileira fica melhor mas os migrantes [...] nós conhecemos a questão dos bolivianos também. Uma questão que a gente não fala, mas exploração existe. Exploração que os haitianos também têm, mas a mídia fala o que quer falar. Nós estamos fazendo uma pesquisa para ver como acompanhar, por isso que eu gosto deste trabalho que vocês estão fazendo para entender as condições dos haitianos, mas tudo isso vira uma

bagunça para entender como está acontecendo. Cada grupo...tem os venezuelanos que também estão passando por dificuldades como nós, ... mas tem haitianos que estão bem de vida, tem os que estão passando por dificuldade. Tem muito...tem brasileiros que também estão passando por dificuldade...”

As dificuldades de inserção no mercado de trabalho só são superadas graças à atuação das redes. Com efeito, elas agem como “uma forma de capital social, na medida em que se trata de relações sociais que permitem o acesso a outros bens de importância econômica, como o emprego e os salários mais elevados [tradução nossa]” (ARANGO, 2000, p. 42). Se para Faist “as redes constituem um novo nível de relação intermediário entre o plano micro de adoção de decisões individuais e o plano macro dos fatores determinantes estruturais<sup>8</sup>” (1997; p. 42), para Gurak (1992) as redes migratórias são o recurso de transmissão de mecanismos adaptativos:

“Mesmo que estou trabalhando, estou sempre orientando gente [sobre] onde que tem vaga. Eu tenho [o contato de] todas agências de trabalho. Eu tenho e-mail, meu e-mail eu cadastro em todas agências, aí quando tem vaga aí eu sei que tem vaga. [...] eu fiz contratar mais de dez haitianos na empresa Procópio. Eu fico dentro de todo círculo porque é um lugar onde você chega e tem que procurar tudo. Eu fiz aliança com umas mães religiosas que são conhecidas por essa empresa, agência. A mãe me recomenda aí na agência [...] aí levo você que está desempregado [apontando para um dos participantes].”

Goudi comentou assim essa questão:

“Aí comecei trabalhar e o patrão gostou de mim. Aí tavam precisando de outro garçom e aí eu indiquei ele. Aí ele entrou e começou trabalhar [...] e através de mim também outros amigos conseguiram entrar”

Por fim, considerando apenas o grupo focal, a maior parte dos nossos entrevistados pertencente às faixas etárias mais elevadas faz parte de associações de migrantes haitianos cujo objetivo é melhorar as condições de vida e contornar situações de dificuldade. Existe no discurso desses entrevistados uma chamada às práticas de empoderamento e de ação solidária:

“Nós podemos usar nossa comunidade, vamos se unir e fazer alguma coisa. [...] não é Brasil que é assim, são todos os países. [...] nós temos que, tipo, parar de chorar. [...] É isso, parar de chorar. Vamos a tomar isso como “eu aprendi uma coisa, foi difícil cara”. Ontem eu passei por aquilo, hoje não vou passar, entendeu? O cara que vai chegar hoje, eu que cheguei lá em 2014, vou falar ‘cara eu passei por aquilo não quero que você passe’. ‘Já passei isso, você... aqui tem um buraco, você tem que pular, entendeu?’ Pára, pára, pára. Eu vou passar prá você as experiências [...] Vamos chorar juntos, vamos lutar juntos”

Em resumo, as estratégias dos próprios migrantes frente aos desafios econômicos são absolutamente relevantes para interpretar a permanente redefinição das relações de solidariedade e de conflito.

---

<sup>8</sup> Tradução nossa



## Conclusões

Os atuais fluxos migratórios vêm desafiando os Estados nacionais. Todavia, a globalização dota o mundo de maior fluidez e instabilidade, processos esses que tensionam as linhas mestras que demarcavam as fronteiras institucionais ao longo do século passado. De certa maneira, os novos fluxos, como o caso da migração haitiana no Paraná apresentada nesse trabalho, revelam dimensões locais desse processo geral.

Investigamos aqui os próprios agentes migrantes, valendo-se de uma metodologia do nível macro ao nível micro, conforme as exigências do plano prático de investigação. Como vimos, as condições sociais dos países de origem influenciam a maneira como os países de destino aparecem no horizonte dos projetos migratórios. Ao elaborar o projeto migratório o imigrante antecipa o lugar de destino de acordo com as informações sobre as condições locais, isto é, com as informações que lhe chegam através das redes migratórias, da diáspora e dos variados canais de comunicação. É com base nesse conjunto de informações que ele constrói o lugar de destino e as ações que nele imagina poder empreender.

Por outro lado, a perenidade do processo de migração parece repousar em circuitos sociais e territoriais construídos. Graças aos recursos acumulados a cada ciclo migratório, e que amenizam as chances de exposição à vulnerabilidade e às adversidades, os migrantes vivenciam em seus primeiros investimentos nos territórios escolhidos. É a consolidação das redes e das infraestruturas migratórias, iniciadas nessas ramificações inéditas da diáspora haitiana, que tem se refletido no Brasil e outros territórios do sul, propiciando uma migração menos arriscada. Isso explicaria ainda porque territórios como o Brasil passaram a ser atraentes aos projetos migratórios de mulheres, crianças e outros perfis migratórios antes freados pelos riscos que estes destinos desconhecidos embutiam.

Resgatamos aqui a tese segundo a qual a migração é elemento central na própria cultura haitiana. Porém, os modos de fazer frente aos reveses sociais e econômicos que os imigrantes haitianos e haitianas encontram no Brasil surgem de dinâmicas próprias aos destinos escolhidos. A Teoria da Prática de Bourdieu (2000) procurou destacar a parte ativa e estratégica dos agentes migrantes cujas escolhas refletem tanto o processo de elaboração e concretização de seus projetos migratórios quanto o acúmulo de disposições adquiridas no contexto de emigração em seu país de origem.

Durante as diferentes etapas da pesquisa, ao analisar material colhido durante as entrevistas individuais e grupais, tentamos reconstruir os projetos migratórios. As falas dos entrevistados apontaram para horizontes migratórios organizados em função da hierarquia de destinos pretendidos. De fato, parece clara a hierarquia clássica que coloca, no topo, os países do chamado “norte global” ou os “*pays blancs*”, como dito pelos haitianos, como Estados Unidos, França, Canadá. Por outro lado, porém, em uma espécie de subversão, registramos o surgimento de uma nova hierarquia, apontando o Brasil e outros países do “sul global” como lugares mais procurados. O Brasil passou, assim, a ter um lugar nos projetos migratórios haitianos, na parte superior da hierarquia dos destinos. Vários fatores explicam isso.

O imaginário em torno do Brasil é positivo. Contudo, assenta-se tanto em informações genéricas, como a paixão pelo futebol brasileiro, quanto pela crença na semelhança do clima e nos traços culturais. Porém, na decisão de migrar para o Brasil, foi importante também o conhecimento mais aprofundado da economia, da situação do mercado de trabalho e das possibilidades colocadas pelo sistema público e gratuito de ensino. Em termos específicos, a opção por Curitiba parece sustentar-se em três fatores principais. Primeiro, o mercado de trabalho, que é percebido como mais robusto. Em segundo lugar, os elevados índices de segurança e de tranquilidade, em comparação com outras cidade. Em terceiro e último, a oferta de serviços educacionais. Com efeito, a possibilidade de iniciar ou continuar a formação escolar (principalmente em nível superior) tem funcionado como um forte atrativo. Em síntese, a percepção da cidade como um espaço propício à realização do projeto migratório parece explicar ainda o desejo de permanecer no Brasil, a despeito das dificuldades econômicas.

A crise econômica, uma das questões centrais abordadas durante as entrevistas e conversas informais, insere-se, como vimos, no quadro mais amplo das dificuldades gerais vivenciadas. Porém, manifesta-se claramente em relação ao mercado de trabalho. O desemprego coloca em risco projetos futuros e mesmo as interações sociais cotidianas, inclusive no trabalho. Chama a atenção aqui a questão do preconceito, descrito como atos racistas ou xenófobos<sup>9</sup>. A pesquisa de campo confirmou: os haitianos trazem nos corpos, nas falas, ou mesmo nos gestos corporais sua estrangeiridade que, algumas vezes foi percebida

---

<sup>9</sup> É possível supor que os atos discriminatórios estejam direta ou indiretamente ligadas ao contexto de crise, arrefecendo-se ou se amenizando conforme a sua oscilação.

como ameaça, mormente no mercado de trabalho. Em reação, os entrevistados encontraram novas formas de resistência, por exemplo, ativando seus recursos e competências (capital de mobilidade) incorporadas no decorrer da experiência migratória.

Além disso, diversos elementos de desconforto foram percebidos no cruzamento das informações recolhidas em campo e nas falas dos entrevistados, assim como nas estratégias, subjetivas e objetivas por eles levada a cabo para lidar com as dificuldades cotidianas. A percepção da crise amplia-se em um cenário onde o haitiano ou a haitiana empreendem formas de resistência ou formas de ação em relação aos entraves que os contextos lhes impõem.

De maneira geral, os modos de fazer frente aos reveses sociais e econômicos que os participantes encontram no período vivido no Brasil, incluindo os constrangimentos sociais informais e sutis que vicejam nos espaços de circulação dos imigrantes, parecem estar sendo driblados pelas competências incorporadas no contexto de origem, na preparação da ação migratória. Aqui também, *habitus* e capitais acumulados – seja na forma de diplomas, participação em redes e experiências migratórias diversas – parecem ser os principais dispositivos que diferenciam as práticas dos migrantes, suas formas de lidar com o cotidiano e de organizar estratégias futuras.

## Referências

ARANGO, Joaquín. *Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración*. 2000

BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

\_\_\_\_\_. *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Paris: Ed du Seuil, Coll. Essais, 2000.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. *O senso prático*. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2013.

BECKER, Howard. *Outsiders: estudo sobre identidades desviantes*. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

BAENINGER, Rosana e PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.119-143, jan./abr. 2017.

BENTOLILA, Alain; GANI, Léon. Langues et problemes d'éducation em Haiti. In: *Langages*, 15 année, n° 61, 2016.

BERNARDT, Maria de Lourdes et al. Diáspora haitiana: primeiros estudos sobre impactos para o desenvolvimento urbano e regional nas regiões sul e norte do Brasil. *Cadernos Ceru*, v.26, n. 1, 2016.

BROWN-GORT, a. Los efectos políticos de la migración. Foreign Affairs Latinoamerica. ITAM, 2016. Disponible en: <<http://revistafal.com/los-efectos-politicos-de-la-migracion/>>

CAVALCANTI, Leonardo et. al. *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017

CAVALCANTI, Leonardo. in: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2016

DIEME, Kassoum. O Haiti e suas migrações. Em: *Dinâmicas migratórias haitianas no Brasil: desafios e contribuições* n. 49/50 (2017)

DURAN, Mauricio García e GONZALEZ, Gian Paola Sánchez. La movilidad humana en América Latina y el Caribe vista a la luz de los flujos migratorios más críticos. En: *Refugio, Migracoes e cidadania*. Caderno de Debates 11, dezembro 2016

FERREIRA NUNES, Brasilmar. Capital Social. En: CAVALCANTI, Leonardo et. al. *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. the rise of the private border guard. Accountability and responsibility in the migration control industry. En: NYBERG SORENSEN, Ninna y GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *The migration industry and the commercialization of international immigration*, 2012

GURAK, Douglas y CACES, Fe. *Migration networks and the shaping of migration systems*. 1992

HANDERSON, Joseph. *Diáspora: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa*. Tese (Doutorado de Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

HERNÁNDEZ-LEÓN, Rubén. The Migration Industry in the Mexico-U.S. Migratory System. *California Center for Population Research*. On-Line Working Paper Series. University of California, Los Angeles. Paper CCPR-049-05, 2005

JAROCHINSKI, João Carlos. Fluxos migratorios mixtos En: CAVALCANTI, Leonardo et. al. *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

LEE, Everett S. Theory of Migration. *Demography*, vol. 3, p. 47-87, 1966.

MASSEY, Douglas. Why does immigration occur? En: C. HIRSCHMAN, P. KASINITZ AND J. DEWIND. *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York: Russell Sage Foundation, 1999.

NYBERG SORENSEN, Ninna y GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *The migration industry and the commercialization of international immigration*, 2012

OLIVEIRA, Márcio de. Imigrantes Haitianos no estado do Paraná em 2015. In: GEDIEL, José A. P.; GODOY, Gabriel G. de (Org.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós, 2016. p. 249-276.

OLIVEIRA, Márcio de; KUILAITIS, Fernando. Habitus imigrante e capital mobilidade: a teoria de Pierre Bourdieu aplicada aos estudos migratórios. *Dossiê: migrações internacionais contemporâneas*, 2017.

PACHECO Pacífico, Andrea. Estado (de origen; de tránsito; de destino). En: CAVALCANTI, Leonardo et. al. *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017

PEDONE, Claudia. *"Tú siempre jalas a los tuyos"*. Las cadenas y las redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España. Tesis doctoral. Departamento de Geografía. Universitat Autònoma de Barcelona, 2004

PORTES, Alejandro e WIND, Josh de. *A Cross-Atlantic Dialogue: The Progress of Research and Theory in the Study of International Migration*. IMR Volume 38 Number 3, 2004.

REIS Rocha, Rossana. Soberania, Direitos humanos e Migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19 nº. 55 junho, 2004.

SAYAD, A. *La double absence: des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Éditions du Seuil, Paris, 1999.

\_\_\_\_\_. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2003.

SCHÜTZ, Alfred. O Estrangeiro – Um ensaio em Psicologia Social. *Revista Espaço acadêmico*, nº 113, 2010.

SICILIANO, Andres Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. Dissertação (mestrado) UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2013

SPAAN, Ernst y HILLMAN, Felicitas. *Migration trajectories and the migration industry*. En: NYBERG SORENSEN, Ninna e GAMMELTOFT\_HANSEN, Thomas. *The migration industry and the commercialization of international immigration*, 2012

WENDEN, Catherine Wihtol de. *La question migratoire au XXI siècle: migrants, refugies et relations internationales*. – 2ª ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2013.

WIEVIORKA, Michel. L'intégration: un concept en difficulté. *Cahiers internationaux de sociologie*, 2008/2 (nº 125), p. 221-240.

ZOLBERG, A. "Matters of state: Theorizing Immigration Policy" En C. Hirschman, P. Kasinitz and J. DeWind. *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation, 1999

## **Haitianos no Paraná (Brasil) em 2018: estratégias em momento de crise**

### **Resumo**

O presente artigo insere-se no conjunto de estudos sobre fluxos migratórios e inserção sócioeconômica de migrantes no contexto latino-americano. A análise apresentada diz respeito à pesquisa realizada durante o mês de agosto de 2018, junto a 29 imigrantes haitianos residentes na cidade de Curitiba (PR) e seu entorno. Através da aplicação de entrevistas semi-estruturadas e da organização de grupo focal sobre migração e inserção socioeconômica, apresentamos uma discussão sobre os modos de fazer desses imigrantes frente a crise econômica e de emprego que o Brasil experimenta desde 2015. Investigamos de forma específica como esse grupo de imigrantes vem enfrentando reveses sociais e econômicos – desemprego, moradia e perspectivas futuras - incluindo aí os constrangimentos sociais informais e sutis que existem em seus espaços de circulação e de sociabilidade. Utilizando como referencial a Teoria da Prática de Pierre Bourdieu (1930-2002), analisamos em que medida os percursos migratórios e as estratégias são o resultado de disposições incorporadas (*habitus*) e capitais adquiridos antes da migração, observando ainda o modo como as diversas práticas sociais e discursos são ativados e exteriorizados no trato cotidiano das situações vivenciadas na sociedade de destino.

**Palavras chave:** Haitianos, *habitus*, capital migratório, crise econômica.

## **Haitians in Paraná (Brazil) in 2018: crisis strategies**

### **Abstract**

The present article is part of set of studies on migratory flow and socioeconomic insertion of migrants in the Latin American context. The analysis presented concerns the research carried out during the month of August of 2018, together with 29 Haitian immigrants living in the city of Curitiba (PR) and its surroundings. Through the application of a semi-structured interviews and the organization of a focus group about migration and socioeconomic insertion, we present a discussion about the ways in which these immigrants can deal with the economic and employment crisis that Brazil has experienced since 2015. We specifically investigate how this group of immigrants is facing social and economic setbacks - unemployment, housing and future perspectives - including the informal and subtle social constraints that exist in their spaces of circulation and sociability. Using Pierre Bourdieu's Theory of Practice (1930-2002) as a frame of reference, we analyze the extent to which migratory journeys and strategies are the result of incorporated disposals (habitus) and acquired capitals even before the migration act, also observing how the diverse social practices and discourses are activated and externalized in the daily management of the situations experienced in the host society.

**Key-words:** Haitians, habitus, migratory capital, economic crisis.

## **Haitianos en Paraná (Brasil) en 2018: estrategias en momentos de crisis**

### **Resumen**

El presente artículo se inscribe en el conjunto de estudios sobre flujos migratorios e inserción socioeconómica de migrantes en el contexto latinoamericano. El análisis presentado se refiere a la investigación realizada durante el mes de agosto de 2018, junto a 29 inmigrantes haitianos residentes en la ciudad de Curitiba (PR) y su entorno. A través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas y de la organización de un grupo focal sobre migración e inserción socioeconómica, presentamos una discusión sobre los modos de hacer de tales inmigrantes frente a la crisis económica y de empleo que Brasil experimenta desde 2015. Investigamos de forma específica como ese grupo de inmigrantes viene enfrentando los reveses sociales y económicos - desempleo, vivienda y perspectivas futuras - incluyendo allí las limitaciones sociales informales y sutiles que existen en sus espacios de circulación y de sociabilidad. A través de la Teoría de la Práctica de Pierre Bourdieu (1930-2002), analizamos en qué medida los itinerarios migratorios y las estrategias son el resultado de disposiciones incorporadas (habitus) y capitales adquiridos antes de la migración, observando también el modo en que las diversas prácticas sociales y discursos son activados y externalizados en el cotidiano de la sociedad de destino.

**Palabras clave:** Haitianos, habitus, capital migratorio, crisis económica.

## **A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos**

Recebido: 17-11-2018

Aprovado: 29-02-2019

Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira<sup>1</sup>

### **Introdução**

A proposta deste artigo é apresentar um panorama geral sobre a recente imigração venezuelana para o Brasil, destacando aspectos relacionados aos fatores que impulsionaram os fluxos migratórios, as condições no destino, o perfil dos imigrantes, a desinformação como forma de colocar essa migração como ameaça, as debilidades no acolhimento e os aspectos normativos.

A produção teórica a respeito desse fenômeno é muito restrita, o que se tem são estudos empíricos sobre os imigrantes venezuelanos em Roraima. Isso faz com que se recorra a matérias jornalísticas e aos registros administrativos para que seja possível compor um quadro mais amplo sobre essa imigração.

Um olhar não muito atento tenderia a dizer que se trata de migração forçada, segundo a visão de Jubilit e Madureira (2014) e Milesi (2015), tendo em vista o elevado volume de pedidos de refúgio, ou que se está diante de fluxos mistos, na perspectiva de Silva et al. (2017), face à presença de migrantes econômicos e solicitantes de refúgio na mesma corrente migratória. A pesquisa conduzida pela Cátedra Sergio Vieira de Mello, da Universidade Federal de Roraima (UFRR) e o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) (SIMÕES et al, 2017) apontou, como será detalhado no subtítulo 3, que uma minoria das pessoas foi posta em movimento em decorrência de perseguição ou ameaça política. A larga maioria buscava escapar do desemprego, inflação, desabastecimento de produtos básicos, que,

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor pela Universidad Complutense de Madrid, Doutor em Demografia pelo IFCH/UNICAMP; Pesquisador em Informações Geográficas e Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Pesquisador Associado Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra/UnB). Brasil. Email: tadeu.cidade@gmail.com



no limite, levava à fome. No momento da pesquisa, a situação de fome aparecia como um marcador da migração.

Enfim, ainda há muito o que se investigar para que possa construir um arcabouço teórico que minimamente se aproxime dessa realidade. Aqui esses deslocamentos serão tratados como migração laboral, forçada por uma crise humanitária descomunal que tem raízes em problemas políticos, econômicos e sociais. A gravidade da situação requer das autoridades brasileiras, nas três esferas de governo (federal, estaduais e municipais), que seja dado um acolhimento digno e facilitada a integração de nossos irmãos e irmãs venezuelanos no Brasil.

### **Antecedentes – a crise humanitária na Venezuela e a emigração**

As crises política, social e econômica que vêm afetando a Venezuela, e intensificadas na segunda metade da atual década, colocou a emigração internacional como alternativa de sobrevivência para aproximadamente dois milhões de venezuelanos, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (G1, 2018a). O Brasil é um entre os muitos destinos desses migrantes. Os graves fatores geradores desses deslocamentos populacionais acabaram por se traduzir numa verdadeira crise humanitária.

A Venezuela, durante a maior parte do governo de Hugo Chávez (1999-2013), viveu anos de prosperidade econômica e social. Com uma economia 90% dependente da produção/exportação do petróleo, num período que o preço médio do barril superava U\$100 (cem dólares), era possível adotar programas sociais de transferência de renda, de melhorias na qualidade dos serviços de educação e saúde, além de construção de moradias populares. Essas ações pavimentavam o caminho na busca da transformação da sociedade venezuelana do modo de produção capitalista para o socialismo bolivariano, inspirado na experiência cubana e nos movimentos históricos de resistência liderados por Simón Bolívar, que levaram à independência da América Espanhola.

No início da presente década, à medida que avançavam nacionalizações de empresas transnacionais e o Estado ampliava sua participação na economia como um todo, com destaque para o papel centralizador do Banco Central venezuelano, a oposição, liderada por empresários capitalistas, começou a intensificar a disputa por espaço de poder com fortes mobilizações, além de aliar-se ao capital internacional, buscando um cerco à economia daquele país. A resposta do governo foi igualmente dura: instaurou processo de perseguição

aos líderes opositores, dando início à espiral de violência, que culminou com as manifestações ao longo do ano de 2017.

Em 2013, dois fatores foram fundamentais para o início do agravamento nas condições econômica, política e social na Venezuela: o de ordem econômica dizia respeito ao movimento de queda no preço do barril de petróleo, principal *commodity* venezuelana; o de natureza política estava associado à doença e posterior falecimento do principal líder político do país, o Comandante Chávez. As questões sociais deterioraram em função da combinação da falta de recursos para investimentos nos programas de transferência de renda, escassez de alimentos e inflação alta, aliadas à falta de liderança política representada pela ausência do Comandante, que abria perspectiva mais factível de mudança de poder.

Num quadro de adversidades econômicas, políticas e sociais a migração internacional resultava como estratégia importante de sobrevivência para milhões de venezuelanos, que começaram a deixar o país em maior intensidade a partir de 2015. Entre os principais destinos da emigração venezuelana, de acordo com dados da 800 Noticias (2018), o Brasil surge em 7º lugar na preferência dos emigrantes, bem distante de Colômbia (550 mil), Equador (288 mil), Panamá (269 mil), Espanha (250 mil) e Chile (164 mil). As estimativas sobre a presença venezuelana em território brasileiro apresentam variação muito grande, algo entre 40 a 80 mil imigrantes daquela nacionalidade, tema que também será abordado com mais detalhe no subtítulo 4. Todavia, se considerado o maior valor, os volumes seriam próximos aos observados no Peru (100 mil). No patamar inferior, a aproximação se daria com Argentina (31 mil) e Estados Unidos (30 mil).

Segundo matéria jornalística de Colombo (2018), a emigração venezuelana se distingue de outros fluxos observados na região pela intensidade e velocidade com que ocorreram os deslocamentos. A reportagem menciona que aproximadamente cinco por cento da população havia migrado desde 2014 até setembro de 2018. Citando o cientista político do Instituto Di Tella, Juan Toklatian, o periodista aponta duas características importantes dessa migração: além da rapidez e do volume, os movimentos de população ocorreram num curto espaço de tempo; os países da região não estavam preparados para receber os imigrantes.

No caso brasileiro, foi observada a imigração de indígenas da etnia Warao e não indígenas. Os indígenas se distribuíram por Pacaraima, Boa Vista, Manaus e, em menor medida, Belém. Enquanto, num primeiro momento, a população não indígena se dirigiu, basicamente, para Boa Vista, solicitando refúgio ou visto de residência temporária.

Os fluxos migratórios, inicialmente, começaram a chegar ao Brasil em 2015 através do município de Pacaraima, cidade de fronteira localizada no noroeste de Roraima. Contudo, apenas mais recentemente, entre 2017 e 2018, é que os fluxos se intensificaram, sendo notado o ingresso em volumes importantes que chegam, por via aérea, através dos aeroportos internacionais de São Paulo e Rio de Janeiro.

### **As Condições no Destino e o Perfil dos Imigrantes**

Pacaraima, no estado de Roraima, se localiza na fronteira com a província de Bolívar, na Venezuela. Como o município não apresenta condições favoráveis ao acolhimento dessa migração, os venezuelanos seguem em direção à capital do estado, em Boa Vista, que com o passar do tempo e a intensificação dos fluxos também viu esgotada sua capacidade de recepção, sobretudo pela pressão nos serviços de saúde e assistência social. Nem o estado de Roraima, muito menos seus municípios, possuem condições de receber fluxos migratórios volumosos como os vêm do país vizinho.

Por mais paradoxal que pareça, os emigrantes venezuelanos deixam um país que, no ano de 2016, tinha aproximadamente 90% de população vivendo em áreas urbanas, taxa de mortalidade infantil de 13,8‰, esperança de vida ao nascer de 75,4 anos, e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,767. Ao chegarem ao Brasil, ingressam por um estado com 522,6 mil de habitantes, sendo que destes 66,0% vivem em zonas urbanas; 70% do território é composto por terras indígenas e reservas ambientais; onde a principal atividade econômica é a prestação de serviços (87,5%), com destaque para o serviço público (75%), indústria (8,7%) e agropecuária (3,8%); o Produto Interno Bruto (PIB) corresponde a 0,1% do PIB brasileiro; situação que acaba por refletir em seus indicadores sociodemográficos: esperança de vida ao nascer de 71,5 anos, taxa de mortalidade infantil de 17,2‰ e IDH de 0,707.

Por sua vez, a capital Boa Vista, para onde se destina a maior parcela da migração, tem aproximadamente 322,0 mil de habitantes, esperança de vida ao nascer de 74,0 anos, taxa de mortalidade infantil de 13,8‰ e IDH de 0,752 e economia baseada no comércio, prestação de serviço e indústria.

Para completar o quadro do lugar de principal destino da migração, o Roraima é o único estado brasileiro que não recebe energia elétrica do sistema nacional, sendo que grande parte do seu abastecimento vem da Venezuela.

Em resumo, só mesmo uma situação desesperadora poderia levar à opção de emigrar para Roraima e, em seguida, se se dirigir à Boa Vista, dado que as condições objetivas no destino não seriam as melhores para acolher fluxos migratórios de tal magnitude. Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, nem o estado, nem a sua capital, possuem capacidade de gerar empregos suficientes para inserir adequadamente a força de trabalho venezuelana. No aspecto social, a infraestrutura de serviços sociais básicos tampouco suporta o volume da migração observado. Mal comparando, a questão migratória no Norte do país, exceto pelas mortes na travessia, é mais delicada do que àquela verificada na Europa, se levados em consideração a proporção dos fluxos em relação à população local e o estágio de desenvolvimento nos países para onde se dirigem.

Essas dificuldades reais na capacidade de acolhimento acabaram por alimentar uma narrativa, por parte das autoridades locais, tanto no nível estadual quanto municipais, que colocava a imigração venezuelana como uma ameaça e algo extremamente negativo, chegando ao ponto de, por mais de uma vez, solicitarem o fechamento da fronteira com a Venezuela. As consequências práticas do discurso negativo foi produzir, numa parcela da população local<sup>2</sup>, uma certa aversão ao venezuelano, que passava a ser visto como o “outro indesejável”.

### **O Perfil da Imigração Venezuelana**

Simões et al (2017) realizaram uma pesquisa que buscou traçar o perfil dos migrantes venezuelanos em Boa Vista e Pacaraima. Em realidade, foram dois levantamentos: um de caráter qualitativo, direcionado aos imigrantes indígenas da etnia *Warao* que viviam nos dois municípios; e outro de cunho quantitativo, através de aplicação de amostragem probabilística, voltado aos não indígenas residentes na capital do estado. O trabalho de campo foi realizado entre os meses de junho e agosto de 2017 e trouxe achados importantes a respeito dos dois coletivos investigados.

Em relação aos *Waraos*, a maioria partiu da região de Tucupita, percorrendo cerca de 700 quilômetros para chegar à fronteira brasileira. Parte ingressa no país pelos postos de fronteira e os demais pela serra. Da mesma forma, duas opções são adotadas para alcançarem

---

<sup>2</sup> O discurso negativo teve adesão de uma parte apenas da população, dado que, sobretudo em Boa Vista, a distribuição de alimentos, organizada por vários moradores, foi de fundamental importância na sobrevivência dos venezuelanos que estavam fora do alcance das políticas públicas.

Boa Vista: uma caminhada exaustiva de mais de 200 quilômetros ou por transporte rodoviário, no caso daqueles com algum recurso financeiro.

Reportaram que o principal motivo de emigrarem foi a fome, mas acrescentaram a dificuldade de acesso aos serviços públicos de saúde e educação e o descaso do governo venezuelano com os indígenas.

Quando mencionam o projeto migratório,

... os relatos apontam que deixaram parte da família na Venezuela, com a função de cuidar dos bens materiais e migraram acompanhados de outra parte da família, com o intuito de enviar recursos. É constante a preocupação com os entes familiares, lamentam a falta de informação sobre os que ficaram e expressam a vontade de trazê-los para o Brasil (SIMÕES et al, 2017).

No Brasil, os *Waraos* se moveram entre os municípios de Pacaraima e Boa Vista, além de Manaus, no estado do Amazonas, e também em Belém, no estado do Pará. Contudo, na ocasião do levantamento, eles afirmavam não pretender reemigrar para outras cidades e já se observava o retorno para Boa Vista de famílias que estavam em Manaus.

Quanto à inserção laboral, os coletivos apresentavam comportamentos distintos, de acordo com o lugar de destino. Em Boa Vista, a maioria masculina não exercia qualquer atividade econômica, ao passo que as mulheres reproduziam o que faziam na Venezuela: pedir doações, fazer artesanato e costura. Em Pacaraima, os homens trabalhavam no mercado informal, principalmente na carga e descarga de caminhões, além de limpeza de fazendas e terrenos. Já as mulheres estavam menos inseridas nas atividades produtivas.

Em relação ao projeto futuro, a maioria dos residentes em Boa Vista queriam permanecer na cidade e trazer seus familiares. Os demais retornariam à Venezuela, caso a situação naquele país melhorasse.

O levantamento quantitativo, que tinha como população alvo os imigrantes não indígenas, revelou que a migração se constituía, predominantemente, de homens jovens, em idade de trabalhar (62,9%), e solteiros (54,0%), como pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1

Imigrantes venezuelanos, não indígenas, por sexo, segundo grupos de idade. Boa Vista - 2017

Grupos de idade	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>62,9</b>	<b>37,1</b>
18 a 19	3,0	1,9	1,1
20 a 39	72,9	46,6	26,2
40 a 64	23,2	13,9	9,4
65 e mais	0,9	0,5	0,5

Fonte: Simões et al. 2017.

Eram pessoas com alto nível de escolaridade, 62,4% com, no mínimo, nível médio completo, sendo que desses 31,9% possuía superior completo (Tabela 2). São indicadores muito superiores aos observados na população brasileira, sobretudo quando comparados aos dos residentes em Boa Vista.

Tabela 2

Imigrantes venezuelanos, não indígenas, por sexo, segundo escolaridade. Boa Vista - 2017

Escolaridade	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>62,9</b>	<b>37,1</b>
Analfabeto	0,9	0,3	0,6
Ensino fundamental completo	4,8	3,7	1,1
Ensino fundamental incompleto	2,3	1,8	0,5
Ensino médio completo	30,5	19,4	11,1
Ensino médio incompleto	14,0	9,4	4,6
Ensino superior completo	28,4	16,8	11,6
Ensino superior incompleto	15,6	9,6	6,0
Pós-graduado (Esp/mestr/dout)	3,5	1,8	1,7

Fonte: Simões et al. 2017.

Em suma, o perfil da imigração venezuelana cujas principais características eram a de homens e mulheres em idade ativa, majoritariamente solteiros, de pessoas com excelente nível educacional, sinaliza um potencial de força de trabalho que muito poderá vir a contribuir com o desenvolvimento econômico e social do país, ademais de agregar valores como a diversidade cultural e gastronômica.

Quando se buscou investigar a origem da emigração em território venezuelano e como estavam inseridos no mercado laboral em seus lugares de moradia anterior, identificou-se que os deslocamentos partiram de diversas províncias, com destaque para Bolívar (26,8%), Monagás (16,6%) e Caracas (15,6%). Em relação à ocupação, cerca de 73,0% relatou possuir trabalho na Venezuela. Ao serem perguntados sobre o principal motivo que os fazia emigrar, a ampla maioria indicou a crise econômica e a crise política (76,7%), como demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3

Imigrantes venezuelanos, não indígenas, por sexo, segundo motivo da emigração. Boa Vista - 2017

Motivo da emigração	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>62,9</b>	<b>37,1</b>
Crise política	25,5	17,0	8,5
Crise econômica	51,2	30,8	20,4
Busca de trabalho	12,4	8,8	3,6
Outros motivos	10,8	6,2	4,6

Fonte: Simões et al. 2017.

A pergunta sobre o *status* migratório é reveladora da estratégia adotada para a entrada no território brasileiro, o que não difere muito do observado dos fluxos que partem da África e Oriente Médio em direção à Europa e mesmo pelos deslocamentos de latino-americanos que buscam entrar nos Estados Unidos, quando migrantes laborais ou fugindo de crises humanitárias recorrem ao argumento do refúgio para terem o ingresso no país de destino facilitado.

Tabela 4

Imigrantes venezuelanos, não indígenas, por sexo, segundo *status* migratório. Boa Vista - 2017

<i>Status</i> migratório	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>62,9</b>	<b>37,1</b>
Solicitante de refúgio	82,9	51,9	31,0
Solicitante de residência	5,6	3,4	2,2
Sem documentos	7,1	4,7	2,5
Outros	4,3	2,9	1,4

Fonte: Simões et al. 2017.

Ao serem combinadas as perguntas sobre participação no mercado de trabalho, motivação para emigrar e *status* migratório, dois aspectos devem ser ressaltados: i) a maioria que possuía trabalho se deparava com dificuldades de acessar produtos de primeira necessidade, como alimentos, remédios, etc., além de conviver com elevados índices de inflação que diminuía poder de compra. A associação entre esses aspectos, em muitos casos, levava à fome e à desnutrição, daí a crise econômica ser apontada como a principal motivação para 51,2% dos imigrantes; o segundo aspecto está relacionado ao *status* migratório reivindicado por amplo contingente dos venezuelanos, como visto acima, 82,9% eram solicitantes de refúgio (Tabela 4). Mesmo se todos que indicaram a crise política como fator de expulsão (25,5%) tivessem sido perseguidos pelo Regime de Maduro ou sofrido fundado temor de perseguição, parcela substantiva não teria a solicitação de refúgio concedida. Essa situação colocou uma importante questão a ser enfrentada pelo governo brasileiro: que procedimentos adotar para criar normativas legais que permitissem a regularização dessa migração.

Os deslocamentos dos venezuelanos tinham um forte caráter familiar: 56,4% migrou com algum familiar, sendo que as 42,8% das mulheres veio acompanhada dos filhos menores, o que as colocava em situação de maior vulnerabilidade.

Um outro elemento complicador para a integração dos migrantes estava relacionado ao idioma, dado que 77,3% não dominava o português e 61,5% não falava outra língua que não o espanhol. Em parte, essa dificuldade foi amenizada pela rede migratória que afirmavam possuir no país, uma vez que 59,8% sinalizaram conhecer alguém que já se encontrava em território brasileiro, em maior medida, amparavam-se em amigos (58,0%).

Naquela ocasião, um pouco mais da metade dos migrantes acessavam algum tipo de serviço público em Boa Vista, em grande parte os de saúde (Tabela 5). Contudo, essa pressão



já era suficiente para que as autoridades locais se manifestassem no sentido de afirmar que o atendimento estaria entrando em colapso. A demanda pelos serviços públicos foi o grande mote para colocar em marcha a narrativa sobre o quanto a migração venezuelana era indesejada e ameaçadora para a ordem de Roraima e de sua capital.

Tabela 5

Imigrantes venezuelanos, não indígenas, por sexo, segundo tipo de serviço acessado. Boa Vista - 2017

Tipo de serviço acessado	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>61,6</b>	<b>38,4</b>
Saúde	38,9	23,6	15,3
Educação	10,4	5,4	5,0
Assistência social	2,2	1,4	0,8
Nenhum	48,4	31,2	17,2

Fonte: Simões et al. 2017.

Mesmo com todas barreiras colocadas pelo idioma e o estereótipo de serem perturbadores da ordem local, 60,6% possuía alguma atividade remunerada, trabalhava mais de 40 horas semanais (52,1%), com a maioria recebendo entre 1 e 2 salários mínimos (Tabela 6).

Tabela 6

Imigrantes venezuelanos, não indígenas, por sexo, segundo remuneração recebida (sál. mínimo). Boa Vista - 2017

Remuneração recebida	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>64,1</b>	<b>35,9</b>
menos de 1 salário mínimo	50,4	29,2	21,2
de 1 a 2 salários mínimos	44,0	30,3	13,7
acima de 2 salários mínimos	4,8	3,8	1,0
Nenhum	0,8	0,8	0,0

Fonte: Simões et al. 2017.

Merece destaque o fato de que apesar de mal remunerados, os imigrantes que possuíam trabalho enviavam para Venezuela remessas superiores a R\$100,00<sup>3</sup>, sendo os principais destinatários pais e filhos (73,9%), que, por sua vez, utilizavam os recursos para gastos com as despesas da família.

As manifestações de preconceito e discriminação também já se faziam notar. Mais de 1/3 dos venezuelanos já havia sofrido algum tipo de discriminação, em grande medida, por serem estrangeiros, sendo identificado como principal agressor um brasileiro comum. Além disso, 20,3% tinha percebido alguma forma de tratamento diferenciado no local de trabalho, sendo o mais comum deles, novamente, a simples razão de serem estrangeiros. Tudo leva a crer que os sinais negativos que partiam das autoridades locais, a respeito da imigração venezuelana, acabaram por contaminar o comportamento de parte da população, que passou a se comportar de modo agressivo em relação aos imigrantes.

A partir da preocupação do governo central com a incapacidade objetiva de Boa Vista acolher adequadamente os imigrantes, a pesquisa procurou saber como os venezuelanos encaravam a possibilidade de migrarem para outros municípios brasileiros, caso recebessem auxílio estatal. Na Tabela 7 pode-se observar que 78,0% aceitaria se interiorizar desde que tivessem suporte do governo brasileiro, de preferência com oferta de trabalho (79,6%). Um outro dado interessante, obtido entre aqueles que queriam permanecer na cidade, é que esses estavam entre os menos escolarizados e as razões para permanência se dividia entre ficar próximo à fronteira e o argumento que já estavam integrados à sociedade local. Esses dados sugerem que quanto mais vulnerável, maior o receio de se distanciar do país de origem. Muito provavelmente, a alegada integração pode estar associada ao trabalho no mercado informal, que, apesar de remunerar mal, garantia algum recurso de sobrevivência e, até mesmo, auxiliar quem permaneceu na Venezuela, por intermédio do envio de remessas ou bens de primeira necessidade.

Tabela 7

---

<sup>3</sup> Isso correspondia a mais de US\$ 30 em valores da época.

Imigrantes venezuelanos, não indígenas, por sexo, segundo vontade de se interiorizar, caso o governo brasileiro ajudasse.

Boa Vista - 2017

Vontade de interiorizar	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>62,9</b>	<b>37,1</b>
Sim	78,0	51,3	26,7
Não	15,1	7,6	7,5
Não sabe	6,9	4,0	2,9

Fonte: Simões et al. 2017.

Quando foram indagados sobre a possibilidade de retorno à Venezuela e quais seriam as condições necessárias para a volta à terra natal, apenas 25,1% disse querer regressar. Entre esses, 46,6% apontou que isso poderia ocorrer num prazo superior a dois anos, condicionando o retorno à melhoria das condições econômicas (61,3%).

Para os que intencionavam permanecer no Brasil, o projeto migratório passava, fundamentalmente, pela obtenção de trabalho (63,3%) e, em menor medida, pela abertura do próprio negócio, mostrando o lado empreendedor de 14,7% dos imigrantes, conforme dados da tabela abaixo.

Tabela 8

Imigrantes venezuelanos, não indígenas, por sexo, segundo principal objetivo caso permaneça no Brasil . Boa Vista - 2017

Principal objetivo	Total	Sexo	
		Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>62,8</b>	<b>37,2</b>
Conseguir um bom trabalho	63,3	40,9	22,3
Fazer curso superior	9,1	5,4	3,7
Fazer cursos de capacitação	8,1	4,5	3,6
Abrir o próprio negócio	14,7	9,1	5,6
Outros	4,8	2,8	2,0

Fonte: Simões et al. 2017.

Além da pesquisa conduzida por Simões et al. (2017), outra investigação de porte foi levada a campo, entre janeiro e março de 2018, fruto da parceria entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Ministério dos Direitos Humanos (MDH). O

Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano (DTM-Brasil, 2018), corroborou, de um modo geral, os dados levantados pela UFRR/OBMigra, sobretudo no que dizia respeito ao perfil sociodemográfico dos imigrantes. Quando a DTM foi divulgada, o grande destaque era o fato de 58% dos migrantes não desejarem permanecer no Brasil e entre os 48% que queriam ficar, apenas 22% tinham Roraima como lugar de destino, e 59% pretendiam se dirigir ao Amazonas. Contudo, como veremos a seguir, a realidade vem frustrando esses resultados, dado que a maioria dos venezuelanos se concentra no estado de Roraima, com São Paulo surgindo como segundo lugar de destino dessa migração<sup>4</sup>.

Outros dados que reforçam a importância e a dinâmica da imigração venezuelana vêm dos registros administrativos, como por exemplo: são a quinta nacionalidade em emissão de carteiras, foram quase 19 mil, entre 2015 e junho de 2018 (OBMIGRA, 2018); aproximadamente 2.000 desses imigrantes já estavam inseridos no mercado de trabalho formal, ao final de 2017 (OBMIGRA, 2017); do ponto de vista da movimentação, nesse mesmo mercado, os venezuelanos passaram a ser a segunda nacionalidade, uma vez que até junho de 2018, foram 2.315 admissões e 1.028 demissões (OBMIGRA, 2018). Essas informações permitem inferir que até a metade do corrente ano seriam cerca de 3.200 trabalhadores venezuelanos empregados no mercado formal.

### **A Desinformação como Combustível para Intolerância**

Uma das principais características que tem marcado o enfrentamento dessa questão é a falta de informação ou informações desconstruídas, que acabam por produzir mitos a respeito do volume de venezuelanos que aporta ao território brasileiro. Esse tipo de comportamento, sobretudo por parte das autoridades estaduais e municipais, longe de ajudar na mitigação dos problemas, produz uma onda de preconceito e xenofobia contra os imigrantes.

Quando os fluxos começaram a se intensificar, em 2016, ingressando por Pacaraima, as autoridades noticiavam que cerca de 600 venezuelanos chegavam por dia ao município. Considerando que a cidade possuía cerca de 12 mil habitantes, bastariam 20 dias para que a população duplicasse de tamanho e toda infraestrutura municipal públicos entrasse em colapso. Essa foi a primeira mensagem alarmista emitida pelos governantes locais.

---

<sup>4</sup> Um possível viés observado na DTM pode estar associado à ponderação da amostra por município, ao dar peso grande para as entrevistas realizadas no município de Pacaraima, além de ter concentrado boa parte do trabalho de campo em locais como o terminal rodoviário e o aeroporto de Boa Vista.

Um olhar mais cauteloso, apontava que uma parcela daquelas pessoas vinha apenas para comprar alimentos, remédios e outros produtos, retornava em seguida para Venezuela, outra parte se dirigia a Boa Vista, restando um número menor de indivíduos permanecia naquele município. Tanto é assim que apenas com a chegada dos indígenas, da etnia Warao, em 2017, um volume maior de venezuelanos passou a ser percebido no local.

Com o aumento da migração venezuelana, e sua concentração em Boa Vista, uma nova cifra mágica passou a vigorar: seriam 30 mil os imigrantes. Em meados de 2017, pesquisadores da Universidade Federal de Roraima e do OBMigra (SIMÕES, 2017) fizeram um estudo que, entre outros achados, apontava que apenas 20% dos venezuelanos residentes naquela cidade ainda não havia procurado o Departamento de Polícia Federal (DPF) visando regularização, via solicitação de refúgio ou visto de residência temporária. Como àquela altura cerca de 13 mil pedidos haviam sido direcionados ao DPF, uma estimativa mais realista sobre o volume de migrantes deveria ser da ordem 16,3 mil, ou seja, um pouco mais da metade do número alardeado pelas autoridades locais.

Mais recentemente, em 2018, as estimativas passaram a variar entre 40 e 80 mil pessoas. Propagavam-se notícias de que, em média, 500 pessoas chegavam por dia à capital do estado. Se essas cifras estivessem corretas, de janeiro a junho, desse mesmo ano, teriam migrado para o estado 90.500 venezuelanos. Segundo se disseminava, Boa Vista estaria vivenciando o “verdadeiro inferno na terra”, com os serviços públicos sendo pressionados, aumento da violência, etc. No meio disso tudo, a realização de um “censo”<sup>5</sup> para enumerar os imigrantes foi anunciada pelas autoridades federais. Iniciativa que não passou do discurso, revelando o desconhecimento e a incapacidade de gestão pelos atores governamentais das três esferas de poder.

Pouco tempo depois, novos números foram divulgados: pesquisa divulgada pela prefeitura, em 18/06/2018, informava que 25 mil venezuelanos estariam vivendo na cidade (G1, 2018c); estimativas populacionais do IBGE davam conta de pouco mais de 30 mil venezuelanos residindo em Roraima, sendo 27.000 em Boa Vista (IBGE, 2018). Dados esses, mais fidedignos, que não ratificavam os volumes superdimensionados até então disseminados.

Se a intenção não fosse aprofundar o caos, a análise dos dados de registros administrativos, sob a gestão do Departamento de Polícia Federal, se não de forma exata, ajudaria a se ter uma ideia da real dimensão dos processos migratórios. Os registros de

---

<sup>5</sup> O termo censo foi grifado entre aspas, uma vez que nem de longe a operação proposta do governo se assemelhava a uma operação censitária, dado que nem todos os imigrantes seriam enumerados.

entradas e saídas, que poderiam apontar inclusive os postos de fronteiras utilizados pelos venezuelanos para ingressar e deixar o território brasileiro; o número de solicitações de refúgio; o número de solicitação de visto de residência; e o volume de registros concedidos aos migrantes, com os respectivos lugares de residência, auxiliariam tremendamente uma melhor apreensão do fenômeno. Essas informações possibilitariam agregar um valor inestimável se as informações das bases mencionadas estivessem integradas.

A seguir são apresentados alguns números que poderiam ajudar no dimensionamento mais próximo da realidade em estudo.

Tabela 9<sup>6</sup>

Número de entradas e saídas de venezuelanos pela fronteira, segundo ano/mês, Brasil - 2015 - Jul/2018.

<b>Ano/mês</b>	<b>Entradas</b>	<b>Saídas</b>	<b>Saldo</b>
Total	393.974	304.993	88.981
2015	78.833	74.670	4.163
2016	87.546	80.042	7.504
2017	101.320	74.031	27.289
jan/2018	15.378	7.768	7.610
fev/2018	15.760	9.234	6.526
mar/2018	18.504	12.959	5.545
abr/2018	18.437	12.619	5.818
mai/2018	19.217	12.675	6.542
jun/2018	18.233	10.750	7.483
jul/2018	20.746	10.245	10.501

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Sistema de Trafégo Internacional, 2018.

Apesar das chegadas terem sido percebidas a partir de 2015, a diferença entre entradas e saídas ratificam que o fenômeno ganha proporções consideráveis em 2017, com saldo superior a 27 mil movimentos; se expande e acentua em 2018, quando o balanço alcança os 50 mil, nos sete primeiros meses do ano.

Não obstante esses dados, desde 2016 já se propalava que mais de 500 venezuelanos chegavam por dia a Roraima. A rigor, levando-se em consideração os 365 dias do ano, em média, eram cerca de 240 entradas. Contudo, as saídas diárias do país eram 220.

<sup>6</sup> Como não há a identificação da pessoa, um mesmo indivíduo pode ter mais de um movimento de entrada e saída.

Outro dado interessante está associado aos postos de fronteira por onde transitam os venezuelanos (Tabela 10).

Tabela 10

Número de entradas e saídas de venezuelanos pela fronteira, segundo município, Brasil - jan/jul 2018.

Município	Total		
	Entradas	Saídas	Saldo
Total	126.275	76.250	50.025
Guarulhos/SP	9.191	19.710	-10.519
Pacaraima/RR	101.954	26.989	74.965
Rio de Janeiro/RJ	3.195	6.375	-3.180
Manaus/AM	7.899	4.879	3.020
Brasília/DF	423	3.529	-3.106
Porto Alegre/RS	392	453	-61
Assis Brasil/AC	198	1.487	-1.289
Outros	3.023	12.828	-9.805

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Sistema de Trafégo Internacional, 2018.

Os dados apontam que em apenas dois postos de fronteira o balanço entre entradas e saídas é positivo. Em Pacaraima (74 965) e em Manaus (3 020). Uma primeira inferência que só pode fazer é que o Brasil tem sido utilizado, em boa medida, como espaço de trânsito dessa migração. A outra, também dentro da lógica do trânsito, é que, definitivamente, Pacaraima é lugar de passagem, com aproximadamente 1/3 dos que entraram por lá, saindo por outros pontos de fronteira, dado que o balanço até o meio do ano foi de 50 mil movimentações.

A Casa Civil da Presidência da República anunciou no início de setembro que, desde de 2015 até agosto de 2018, 75,4 mil venezuelanos teriam procurado o Departamento de Polícia Federal para se regularizar. Foram 46,7 mil solicitações de refúgio, 14,9 mil pedidos de visto de residência e 13,8 mil agendamentos. Possivelmente, se os dados fossem integrados e identificados, poder-se-ia chegar à conclusão que uma parcela desses indivíduos que solicitou regularização já reemigrou, seja retornando para Venezuela, seja se dirigindo a outro país.

Dados do DPF (2018) apontam que cerca de 20 mil registros foram concedidos a venezuelanos entre 2015 e agosto de 2018, sendo 88,6% deles com base na Resolução

Normativa, que concedeu visto de residência para migrantes oriundos de países fronteiriços que não fazem parte do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. Do total de venezuelanos registrados, 69,1 % se regularizou em Roraima e 8,7% em São Paulo.

São números que dão medida mais aproximada do fenômeno, que, longe de minimizá-lo, sinalizam que: de alguma forma a questão está sendo equalizada; parte da migração, de forma espontânea, segue para outros estados ou até mesmo vai para outros países.

Enfim, desde que o fenômeno passou a ganhar expressão, nos meados de 2016, autoridades estaduais e municipais adotaram como estratégia amplificar os volumes da migração, *pari passu* à disseminação de que se estava frente a uma ameaça à estabilidade econômica e social, particularmente, em Boa Vista. Como já mencionado, o estado e sua capital claramente não reúnem condições objetivas para acolher fluxos migratórios na magnitude dos observados. Todavia, o comportamento de quem tem a responsabilidade precípua para enfrentar questão, em nada ajudava. Até meados de 2017, a situação seria administrável, caso uma ação integrada, efetiva e coordenada entre os três entes federados tivesse sido colocado em prática, sobretudo no que tange ao acolhimento em locais com condições dignas e à política de interiorização, como era da vontade da maioria dos migrantes, tivesse sido prontamente implementada.

Todavia, não foi o que ocorreu. Medidas mais efetivas só foram implementadas no início de 2018, quando a situação estava fugindo totalmente do controle, com milhares de venezuelanos vivendo na rua, sem alimentação e os serviços públicos sem dar atendimento adequado. Nesse momento, começaram a chegar ajuda federal através das forças armadas, que iniciou, com apoio de organismos internacionais, especialmente, ACNUR, a construção de abrigos decentes, a distribuição de alimentos e a implementação de cuidados de saúde.

A impressão que se tem é a de que os números são reificados de modo a criar imagem negativa dos processos migratórios em curso, com duas finalidades principais: conseguir mais recursos junto ao governo federal e dar satisfação política aos eleitores, já contaminados com a propaganda contrária à imigração venezuelana, o que vem contribuindo de forma decisiva para a estigmatização dos imigrantes venezuelanos, seja em Pacaraima, seja em Boa Vista.

### **As Medidas para o Acolhimento:**

Os aspectos normativos



Não bastasse a falta de iniciativa dos entes federados para enfrentar essa questão migratória, que acabou por gerar uma crise humanitária de grandes proporções, a imigração venezuelana também foi em grande medida afetada pelos aspectos normativos.

O primeiro deles diz respeito à não assinatura pela Venezuela do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. No âmbito da formação do bloco comunitário do Mercosul, o governo Chávez relutou em ser signatário da parte do Acordo que tratava do acesso aos vistos de residência para os indivíduos dos países membros. Mais tarde, já no governo Maduro e com a forte emigração posta em marcha, a Venezuela, em agosto de 2017, teve seus direitos políticos suspensos do bloco por ruptura da ordem democrática, o que dificultava qualquer saída normativa via Acordo.

Na ausência de amparo legal por essa via, os venezuelanos adotaram a estratégia de ingressar no Brasil como solicitantes de refúgio, de forma a assegurar o imediato acolhimento, uma vez que o Brasil é signatário Convenção de Genebra sobre refugiados. Contudo, como já era imaginado, e posteriormente confirmado pela pesquisa de Simões et al (2017), a maioria dos deslocamentos efetivamente não ocorreram em função de fundado temor de perseguição, seja por parte de governo venezuelano, de paramilitares ou milícias, que pudesse assegurá-los a condição de refugiados. Essa situação colocava o governo brasileiro ante dois dilemas: o primeiro o de não possuir estrutura administrativa para analisar todos os processos em tempo razoavelmente hábil; o segundo de que, ao final da análise, a solicitação de refúgio teria o pedido negado, o que implicaria em ter que deportá-los, mesmo tendo claro a dimensão da crise econômica, social e política do outro lado da fronteira.

Nesse sentido, foi necessário criar uma normativa que permitisse a acolhida dos imigrantes venezuelanos no Brasil de forma regular, sem que isso gerasse um problema geopolítico com a Venezuela, dado que o governo Maduro insistia/insiste em negar a existência de qualquer tipo de crise em seu país. Assim, após alguns malabarismos, foi editada, pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em 02/03/2017, a Resolução Normativa (RN) 126, com o seguinte teor:

Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, por um prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais de Estados Partes do MERCOSUL e países associados. (BRASIL, 2017c).

Na prática, a medida estava voltada aos venezuelanos, mas poderia ser estendida aos nacionais da Guiana, Guiana Francesa e Suriname, caso esses manifestassem interesse pelo acolhimento no Brasil. Desse modo, os venezuelanos passaram a ter outro amparo legal, além da solicitação de refúgio, para viver em situação regular no país. Assim, paulatinamente, os pedidos de residência temporária ganhavam expressão em comparação com as solicitações de refúgio, embora tenham permanecido em volumes menores.

Com a edição da nova lei de migração, Lei 13.445, em 24/05/2017 (BRASIL, 2017b), e sua posterior regulamentação, através do Decreto 9.199, em 20/11/2017 (BRASIL, 2017a), foi necessária nova edição da resolução para adequação da norma ao novo marco jurídico, de modo que os Ministérios da Justiça, Extraordinário de Segurança Pública, Relações Exteriores e Trabalho, em conjunto, elaborassem a Portaria Interministerial nº 9, de 14/03/2018 (BRASIL, 2018).

A Portaria trouxe avanços em relação a alguns pontos não previstos na RN 126, podendo ser destacados os seguintes aspectos: a questão da documentação para os migrantes indígenas e não indígenas; a possibilidade de os venezuelanos requererem, após dois anos, a residência por prazo indeterminado; e a explicitação da possibilidade do exercício de atividade laboral no mercado de trabalho formal tão logo fossem regularizados, o que na prática ocorre num curto espaço de tempo.

Atualmente tramita no âmbito do CNIg e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) a proposta de Resolução Conjunta para que seja concedida autorização de residência, associada a questão laboral, à solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao CONARE. Essa Resolução, uma vez aprovada, permitirá que os migrantes que: tenham solicitado refúgio até o dia 20 de novembro de 2017, possuam Carteira de Trabalho e Previdência Social com anotação de contrato até àquela data e não possuam outra autorização de residência que possibilite o exercício de atividade laboral, possam alterar o status da solicitação de refúgio para migração laboral. Dados da RAIS sinalizam que aproximadamente 2 500 venezuelanos atenderiam a essas condições e seriam beneficiados com a mudança do status migratório solicitado.

Todas essas medidas normativas foram e são importantes, pois buscaram, tempestivamente, acolher a migração venezuelana de forma regular. No entanto, a edição da Portaria Interministerial nº 9 não teria sido necessária, caso a nova lei de migração tivesse a parte que trata do visto humanitário regulamentada. Essa regulamentação facilitaria bastante

não só a vida dos venezuelanos, como também de futuras nacionalidades que venham a se deparar com situação semelhante, de forma a evitar que as questões dessa natureza sejam tratadas caso a caso.

#### O papel do governo e das organizações sociais/internacionais

A intensificação dos fluxos e a incapacidade das autoridades locais em dar respostas adequadas, fosse no nível estadual ou nos municipais, produziram uma crise humanitária sem precedentes no país. No município de Pacaraima os mais atingidos eram os imigrantes da etnia Warao que viviam em ruas próximas ao terminal rodoviário. Para os não indígenas o município, basicamente, servia de passagem. Em Boa Vista os problemas atingiam de forma indiscriminada indígenas e não indígenas. Falta de moradia e alimentação adequadas e as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho restrito, como já assinalado, eram características das mazelas vividas pelos imigrantes venezuelanos.

Do início do incremento dos fluxos migratórios até o fim de 2017, a participação da Igreja Católica, de Organizações não Governamentais, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e de parte das populações locais foi decisiva no acolhimento dos venezuelanos, sobretudo para assegurar um mínimo de alimentos e abrigos precários para parcela dos migrantes. A atuação dos governos estadual e municipais era muito tímida e sempre muito voltada a denunciar a ameaça que representava o impacto migração nos serviços públicos básicos, em especial, no de saúde.

Grande parte da demora no enfrentamento da questão residiu no fato de não existir instância que faça a gestão das políticas migratórias, hoje dispersa pelos Ministérios da Justiça, Trabalho e Relações Exteriores, além de não haver ações integradas com os governos estaduais e municipais. Essa fragmentação faz com que as respostas governamentais no acolhimento e integração de fluxos migratórios mais intensos sejam sempre reativas, intempestivas e precárias, a respeito do que já havia acontecido com os haitianos, entre 2010 e 2011, no Acre e Amazonas.

Buscando finalmente dar resposta à crise humanitária, o governo federal adotou em 2018 as seguintes medidas:

- i) criou um grupo de trabalho, coordenado pelo Ministério da Defesa, para efetivamente tratar a questão migratória em Roraima;

- ii) reeditou nova resolução normativa para conceder visto de residência temporária aos venezuelanos;
- iii) aprovou Medida Provisória destinando R\$ 190 milhões para ser aplicado em medidas de acolhimento;
- iv) firmou acordo de cooperação com o ACNUR para a implantação de novos abrigos e fornecimento de alimentação para os imigrantes;
- v) propôs incentivar a interiorização dos imigrantes que assim o desejarem; e
- vi) iniciou campanha de vacinação da população venezuelana em Roraima.

A partir da chegada dos recursos financeiros, algumas dessas iniciativas surtiram efeito, como a ampliação dos números de abrigos em Pacaraima e Boa Vista, serão sete apenas em 2018, o que melhorou muitíssimo as condições de abrigamento e alimentação dos migrantes; e o programa de vacinação avançou bastante. Por outro lado, o processo de interiorização segue tímido, cerca de 4.000 pessoas foram levadas para outros estados do país, como São Paulo, Rio Grande do Sul, Amazonas, Rio de Janeiro, Paraíba, Mato Grosso, Paraíba e Distrito Federal.

Mesmo tendo implementado essas medidas, o governo federal assistiu forte reação, sobretudo da governadora de Roraima, Sr<sup>a</sup> Suely Campos, que reiterou a necessidade do fechamento da fronteira com a Venezuela, denunciou que os serviços públicos estaduais estavam sobrecarregados por conta da migração e que não havia recebido repasse financeiro da União. Tudo indica que a reação dos poderes locais estava associada ao fato de parcela principal dos recursos ter sido repassada ao Ministério da Defesa e não ao estado e municípios.

Enfim, a dimensão da disputa política, sobretudo em ano de eleições<sup>7</sup>, seguiu pautando o enfrentamento da questão migratória em Roraima, em detrimento de ações mais efetivas de acolhida e integração.

## **Considerações Finais**

---

<sup>7</sup> A atual governadora e o Senador Romero Jucá não conseguiram se reeleger no pleito do dia 03/10/2018 e atribuíram parte da derrota à migração venezuelana.

As crises política, econômica e social na Venezuela, ao colocarem a emigração como uma das principais estratégias na superação dos problemas, acabaram por gerar crises humanitárias nos dois lados da fronteira.

Num primeiro momento, as autoridades nos níveis municipais (Pacaraima e Boa Vista) e estadual encararam a questão com elevado grau de negligência, além de procurar tirar alguma vantagem do poder central, solicitando aportes financeiros numa proporção maior do que os efetivamente necessários. A tática utilizada era sobre-estimar a presença de imigrantes, aumentando de forma estupenda o número de pessoas que ingressavam no estado de Roraima (500 pessoas ao dia). Aqui deve ser salientado que, se toda a emigração estimada permanecesse em Pacaraima, bastariam 24 dias para que a população local fosse superada. Em Boa Vista, de meados de 2016 à metade de 2017, existia um número mágico de 30 000 venezuelanos vivendo na cidade, volume que não se alterava, mesmo com a alegação de que 400/500 indivíduos chegavam a cada dia. Se as cifras fossem verdadeiras, os migrantes deveriam ser, no período mencionado, 182 5008.

Como tentou-se demonstrar aqui, apesar de não estarem sistematizadas, as informações existiam. Todavia, desinformar servia à causa de quem queria tirar algum proveito da situação.

Uma vez que os recursos não chegavam na proporção solicitada, e a partir da real incapacidade de lidar com os fluxos que aportavam ao estado, as autoridades locais passaram a: atacar a migração, colocando-a como indesejada e aos imigrantes como o “outro” que estava ali para ameaçar a ordem constituída, à medida que colapsavam os serviços públicos<sup>9</sup>; a solicitar o fechamento da fronteira.

Não obstante a pesquisa de Simões et al. (2017), em agosto de 2017, ter demonstrado que os números estavam inflados e que a migração tinha um grande potencial, fosse pela formação educacional, fosse pela disponibilização de força de trabalho qualificada para o país, sobretudo porque parcela expressiva dos migrantes concordavam em se interiorizar, as autoridades locais seguiam desgastado a imagem dos venezuelanos. No outro plano, a instância federal não agiu para mitigar o problema, apesar de possuir um diagnóstico e uma possível solução apontada.

---

<sup>8</sup> Como já demonstrado, o que de fato ocorria era uma movimentação intensa, de entradas e saídas, associada aos deslocamentos pendulares para compras de bens de primeira necessidade no lado brasileiro, turismo e trânsito.

<sup>9</sup> Nesse ponto os venezuelanos já estavam estigmatizados.

Isto permite inferir que os entes federados não atuaram de forma coordenada para enfrentar os desafios colocados por questões migratórias dessa natureza. O episódio com os haitianos já havia revelado essa falta de coordenação. Apenas ao final do ano de 2017, início de 2018 que o poder central passou a atuar, através de parcerias com os organismos internacionais (ACNUR/OIM), tendo o protagonismo do Ministério da Defesa, aportou R\$ 190 milhões, visando, principalmente, construir abrigos, distribuir alimentos e vacinar os imigrantes.

Contudo, como os governos locais passaram a exercer papel secundário no trato da questão, foram intensificados os pronunciamentos contrários à presença venezuelana e reiterada a solicitação de fechamento de fronteira. Dessa vez, com pedido na justiça federal<sup>10</sup>. Os efeitos práticos dessas medidas foi o acirramento das manifestações violentas contra os imigrantes, que culminaram nas agressões ocorridas no município de Pacaraima, quando os venezuelanos tiveram que fugir de volta para o lado venezuelano, além do assassinato de um brasileiro e um migrante em Boa Vista

Esses episódios fizeram com que alguns poucos venezuelanos buscassem retornar para o seu país, como noticiado na imprensa (G1, 2018b). Mais uma vez, as autoridades da Venezuela e de Roraima buscaram tirar proveito político da situação, o que reforça a visão de que o menos importante são as vidas dos migrantes, seu estado emocional e a exposição a vulnerabilidades, nos dois lados da fronteira.

Por fim, resta evidente que a fragmentação na coordenação das políticas migratórias no país, que se encontra compartilhada entre três ministérios (MRE, MJ e MTb), dificulta o enfrentamento de questões dessa magnitude, fato que é agravado pela falta de sintonia entre os entes federados nas três instâncias de poder. Saídas possíveis para contornar esse engessamento, poderiam passar pela centralização na coordenação das políticas e na criação de uma espécie de “Defesa Civil” migratória, pronta para atuar em casos semelhantes aos dos haitianos e venezuelanos, mobilizando rapidamente as condições de abrigamento, distribuição de alimentos e cuidados médicos, até que medidas para a regularização dos fluxos e integração dos imigrantes fossem adotadas.

## Referências

---

<sup>10</sup> Embora o governo estadual tenha tido uma primeira sentença favorável, o Supremo Tribunal Federal cassou a liminar e proibiu o fechamento da fronteira.

800 NOTÍCIAS. Disponível em: <http://800noticias.com/especial-el-mapa-de-la-oleada-migratoria-de-los-venezolanos-que-huyen-de-la-crisis>. Acesso em 07/10/2018.

BRASIL Ministério da Justiça. *Portaria Interministerial nº 9*, de 14 de março de 2018. Disponível em: [https://lex.com.br/legis\\_27624738\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N\\_9\\_DE\\_14\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2018.aspx](https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx). Acesso em: 11/10/2018.

BRASIL Presidência da República. *Decreto 9.199*, de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/522434860/decreto-9199-17>. Acesso em: 15/10/2018.

BRASIL Presidência da República. *Lei 13.445*, de 24 de maio de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 15/10/2018.

BRASIL Ministério do Trabalho, Conselho Nacional de Imigração, *Resolução Normativa nº 126*. Disponível em: <http://migramundo.com/cnig-reedita-concessao-de-residencia-temporaria-de-migrantes-de-paises-fronteiricos-ao-brasil/>. Acesso em: 15/10/2018.

COLOMBO, Silvia. *Êxodo da Venezuela se distingue de outros da região por volume e rapidez*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/09/exodo-da-venezuela-se-distingue-de-outros-da-regiao-por-volume-e-rapidez.shtml>. Acesso em: 07/10/2018.

DEPARTAMENTO de Polícia Federal *Sistema Nacional de Cadastro e Registros de Estrangeiros (SINCRE)*, 2018. MICRODADOS. Disponível em: <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/microdados>. Acesso em: 15/10/2018.

G1 *ONU diz que quase 2 milhões de pessoas deixaram a Venezuela desde 2015*. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/10/01/onu-diz-que-quase-2-milhoes-de-pessoas-deixaram-a-venezuela-desde-2015.ghtml>. Acesso em: 15/10/2018.

G1 *Mais de 104 imigrantes em Roraima são repatriados com apoio da igreja venezuelana: terão comida e emprego*. Disponível em: [file:///G:/1.Backup\\_PC/TADEU/ARTIGOS/PUC\\_LIMA/Textos/Mais%20104%20imigrantes%20em%20Roraima%20são%20repatriados%20com%20apoio%20de%20igreja%20venezuelana%20terão%20comida%20e%20emprego'%20\\_%20Roraima%20\\_%20G1.pdf](file:///G:/1.Backup_PC/TADEU/ARTIGOS/PUC_LIMA/Textos/Mais%20104%20imigrantes%20em%20Roraima%20são%20repatriados%20com%20apoio%20de%20igreja%20venezuelana%20terão%20comida%20e%20emprego'%20_%20Roraima%20_%20G1.pdf). Acesso em: 15/10/2018.

G1 *Mapeamento aponta que 25 mil venezuelanos vivem em Boa Vista, diz prefeitura*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/mapeamento-aponta-que-25-mil-venezuelanos-vivem-em-boa-vista-diz-prefeitura.ghtml>. Acesso em: 15/10/2018.

IBGE, *Estimativas da população residente para os municípios e para as Unidades da Federação com data de referência de 1º de julho de 2018*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101609.pdf>. Acesso em: 15/10/2018.

JUBILUT, Liliana L., MADUREIRA, André L. *Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30*. REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 22, núm. 43, julho-dezembro, 2014, pp. 11-33.

MILESI, Rosita. *Refugiados e migrações forçadas: uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena*. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art\\_irmarosita.pdf/view](http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_irmarosita.pdf/view). Acesso em 07/10/2018.

OBMIGRA *Relatório Admissões e Demissões*. Disponível em: <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/admissoes-e-demissoes>. Acesso em: 15/10/2018.

OBMIGRA *Relatório Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Microdados. Disponível em: <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/microdados>. Acesso em: 15/10/2018.

OIM/MDH *DTM Brasil nº1 O Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano*. Disponível em: [https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/MDH\\_OIM\\_DTM\\_Brasil\\_N1.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1.pdf). Acesso em: 15/10/2018.

SILVA, João C. J. et al. *Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados*. REBEP - R. bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v.34, n.1, p.15-30, jan./abr. 2017.

SIMÕES, Gustavo F. *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Gustavo da Frota Simões (organizador). Curitiba: CRV, 2017. 112 p.

## **A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos**

### **Resumo**

As crises política, social e econômica que vêm afetando a Venezuela, e intensificadas na segunda metade da atual década, colocou emigração internacional como alternativa de sobrevivência para aproximadamente dois milhões de venezuelanos, sendo o Brasil um entre os muitos dos destinos desses migrantes. Os graves fatores geradores desses deslocamentos populacionais acabaram por se traduzir numa verdadeira crise humanitária. A partir desse olhar, a proposta deste artigo, que entende esses movimentos como migração laboral forçada, ante à escassez de referências bibliográficas, foi recorrer às matérias jornalísticas, a alguns resultados de levantamentos estatísticos levados a campo e aos registros administrativos para buscar traçar um panorama sobre a trajetória e inserção desses imigrantes na sociedade de destino, pontuando como (des)informações disseminadas pelas autoridades locais, via de regra, superestimavam os volumes dos fluxos migratórios, serviram para criar uma imagem negativa dos imigrantes, gerando alguns episódios de agressões. Tudo isso num cenário de falta de coordenação entre os entes federados na condução de políticas migratórias adequadas.

**Palavras-chaves:** imigração venezuelana; crise humanitária; políticas migratórias; Brasil.

## **La Migración Venezolana en Brasil: crisis humanitaria, la desinformación y aspectos regulatorios**

### **Resumen**

Las crisis políticas, sociales y económicas que vienen afectando a Venezuela –las cuales se intensificaron en la segunda mitad de la década actual– han impulsado la migración internacional como una alternativa para la supervivencia de unos dos millones de venezolanos que tienen a Brasil como uno de sus muchos destinos. Los graves factores que generaron estos desplazamientos desencadenaron una verdadera crisis humanitaria. Desde esa perspectiva, teniendo en cuenta la escasez de referencias bibliográficas y en el entendido de que esos movimientos son una migración de trabajo forzada, el propósito de este artículo se ha centrado en esbozar la trayectoria y la inserción de estos inmigrantes en la sociedad de destino, con base en las noticias publicadas en periódicos, algunas pocas encuestas estadísticas y registros administrativos, señalando de qué manera la



situación de desinformación que se expandió, bajo la responsabilidad de las autoridades locales, hacía aumentar los volúmenes de flujos migratorios generando una imagen negativa de los inmigrantes, produciendo incluso episodios de agresiones. Todo esto en un escenario de falta de coordinación entre las instancias gubernamentales respecto de la implementación de políticas migratorias apropiadas.

**Palabras clave:** inmigración venezolana, crisis humanitaria, políticas migratorias, Brasil

## **The Venezuelan Migration in Brazil: humanitarian crisis, misinformation and regulatory aspects**

### **Abstract**

The political, social and economic crises that come affecting Venezuela, and intensified in the second half of the current decade, put international migration as an alternative to survival for about 2 million of Venezuelans, with Brazil being one among the many of the targets of these migrants. This serious situation eventually translates into a real humanitarian crisis. From that look, the purpose of this article, to understand these movements as forced labour migration, faced with the shortage of references, It was resorting to journalistic material, some results of statistical surveys conducted field and administrative records to get an overview about the trajectory and insertion of these immigrants in the target society, pointing out how the misinformation spread by local authorities, increased volumes of migratory flows, served to create a negative image of immigrants, generating some episodes of aggression. All this against a background of lack of coordination between the federated entities in the conduct of appropriate migration policies.

**Keys word:** Venezuelan immigration, humanitarian crisis, migration policies, Brazil.

## **Deslocamento Forçado na Colômbia e Políticas de Refúgio no Brasil: Gestão de populações em êxodo**

Recebido: 21-10-2018

Aprovado: 10-01-2019

Angela Mercedes Facundo Navia<sup>1</sup>

### **Introdução**

Quando comecei a pesquisa de campo para a realização da minha tese doutoral sobre os processos de êxodo e refúgio de nacionais colombianos no Brasil, fui surpresa pela escassez de textos antropológicos sobre o tema. Se comparada com a produção de outros países, em que o refúgio tem sido objeto de profícuas reflexões sociológicas e antropológicas, as publicações sugeriam que no país, na época, este era um domínio de pesquisa da Ciência Política, das Relações Internacionais e do Direito. Com notáveis exceções as análises sobre o refúgio, nessas áreas disciplinares, pareciam estar inscritas numa antiga polémica sobre a presença ou ausência do Estado e sobre o que teria sido “deixado nas mãos da sociedade” em matéria de proteção a migrantes e refugiados, numa leitura de clara separação entre o Estado e a Sociedade (Mitchell, 2015, p.156) e suas competências em matéria de recepção e administração de populações em êxodo.

As menos abundantes pesquisas antropológicas, por sua parte, privilegiavam a indagação das condições de vida e processos de adaptação ao novo entorno cultural/nacional de grupos específicos de migrantes ou de refugiados. Essas etnografias, que definiram grupos ou sujeitos dentro deles como objetos de pesquisa, iluminaram importantes aspectos dos processos de negociação identitária, transformação cultural, criação de redes locais e

---

<sup>1</sup>Professora adjunta do Departamento de Antropologia e do PPGAS da UFRN. Possui graduação em Antropologia pela Universidade Nacional da Colômbia (2003), mestrado em Ethnologie et Anthropologie sociale - École des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris (2006) e doutorado em Antropologia social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2014). Tem experiência na área de Antropologia, atuando principalmente nos seguintes temas: Refúgio e deslocamentos, gênero e produção de desigualdades sociais, fronteiras da nação, ações humanitárias, sentidos sociais dos sofrimentos. Brasil. Email: angelafacundo@hotmail.com

transnacionais, assim como de manutenção de importantes vínculos com as comunidades de origem que inscreviam a migração dos sujeitos dentro de processos diaspóricos. Essas pesquisas também contribuíram para evidenciar etnograficamente antigas e novas formas de racismo e xenofobia, presentes nos diferentes locais de recepção. Não foi fácil, porém, achar trabalhos cujo foco fosse o processo mesmo da produção de fronteiras nacionais e sua naturalização no sistema contemporâneo, chamado por Liisa Malkki de “a ordem nacional das coisas” (1995, p. 8) ou das práticas de produção e gestão de categorias específicas e diferenciadas para lidar com populações pensadas como estrangeiras<sup>2</sup>.

Sem desconhecer as importantes contribuições que essas pesquisas realizaram para o entendimento da situação dos refugiados no Brasil, interessa-me nesse artigo, observando particularmente as propostas oriundas de outras áreas disciplinares, controverter a ideia de que a ausência de políticas de proteção a refugiados é equivalente a uma ausência de política de Estado a respeito da migração e do refúgio. Ou seja, espero mostrar que a precariedade das políticas públicas não é equivalente a uma ausência do poder do Estado para produzir sujeitos expulsáveis e/ou para filtrar aqueles que serão reconhecidos, daqueles que serão encaixados em outras categorias migratórias ou deixados de fora. Numa perspectiva antropológica, a partir do que poderíamos denominar de uma etnografia do Estado (Abrams, 2004; Das e Poole, 2004) gostaria de levar a sério o não fazer e o fazer precário como poderosas forças de ação política, expondo, de forma concreta, algumas práticas das tradições administrativas brasileiras na gestão de refugiados que foi possível identificar nesse empreendimento.

A pesquisa de campo que embasa essas propostas começou em 2011, quando me aproximei do tema durante meu doutorado no Programa de Antropologia Social do [INSTITUIÇÃO DE FORMAÇÃO], e se prolongou até 2016, alguns anos após a finalização do curso, especialmente em razão do desenvolvimento de um projeto de pesquisa de pós-doutorado, na [INSTITUIÇÃO DE PÓS-DOCTORAMENTO], que também se ocupava de analisar a produção de categorias migratórias. Contudo, a maioria dos dados que analisarei nas próximas páginas correspondem à época da primeira pesquisa, informando sobre o contexto do universo institucional do refúgio, sobre a situação político-social brasileira e

---

<sup>2</sup> O panorama em matéria de produção antropológica mudou desde então e hoje é possível achar um conjunto maior de textos que se aproximaram da reflexão sobre a administração contemporânea de refugiados na disciplina. Não é objetivo desse artigo realizar uma revisão da produção antropológica sobre o tema, mas gostaria de salientar alguns trabalhos que consegui mapear na época da pesquisa de doutorado e outros que foram realizados ou publicados posteriormente: Hamid (2012); Jardim (2003), Perin (2014) e Vieira (2017) e, de outras áreas, Moulin (2011).

sobre as estatísticas produzidas entre os anos 2011 e 2014, mas, sempre que julgar necessário, atualizarei algumas informações, especialmente no que diz respeito aos números sobre o conflito na Colômbia.

Etnografei diferentes locais, processos e encontros nos quais circulam, se envolvem e interatuam um amplo leque de funcionários do universo institucional do refúgio e pessoas migrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas. Segundo a proposta de Trouillot (2001) estudei práticas, processos e efeitos de Estado, cujo resultado é a produção de sujeitos refugiados, ao invés de assumir essa categoria como um grupo dado. Quer dizer, considerei que uma etnografia sobre os refugiados é também, necessariamente, uma etnografia sobre os processos de classificação e sobre as tradições administrativas dos Estados que muitas vezes ultrapassam as intenções dos governos de turno. Em termos de Mitchell (2015 p. 146) me interessou indagar as técnicas que permitem que práticas materiais concretas de administração de migrantes, adquiram a aparência de uma prática abstrata e imaterial. Assim, me entrevistei não apenas com personas que encarnavam essas categorias migratórias, mas também com funcionários e funcionárias da Polícia Federal, do Comitê Nacional Para os Refugiados, do ACNUR, de Cáritas e de outras organizações da Sociedade Civil envolvidas no assunto. Sempre que me foi permitido pelas dinâmicas da pesquisa de campo, tentei acompanhar também os encontros desses sujeitos, as características das interações e seus formatos.

A maioria desses encontros etnografados aconteceram em São Paulo e no Rio Grande do Sul, estados que além de receber refugiados pelas vias tradicionais de elegibilidade tinham também, na época, programas ativos de Reassentamento Solidário. Nesses estados, ademais das cidades capitais, visitei outros municípios do interior onde os “núcleos familiares” de reassentados foram localizados pelo programa. Realizei pesquisa também em Brasília e no Rio de Janeiro, locais importantes nas dinâmicas institucionais nacionais e que igualmente recebem solicitações de refúgio. Além de interações em contextos burocráticos, acompanhei eventos desenvolvidos pelas organizações da sociedade civil, pelo CONARE ou pelo Acnur, comemorações de datas significativas na área, passeatas, algumas audiências públicas relativas à migração ou refúgio e, do mesmo modo, acompanhei algumas pessoas nos seus trânsitos e espaços cotidianos de vida, tentando perceber também suas experiências como parte fundamental do entendimento do que produz o refúgio.

Minhas pesquisas prévias sobre deslocamento forçado de populações na Colômbia, assim como o fato do Programa de Reassentamento Solidário brasileiro ter funcionado

durante anos de maneira quase exclusiva para nacionais colombianos, me levaram a fazer um recorte metodológico envolvendo a nacionalidade como um marcador da pesquisa. Não considero a nacionalidade como um dado obvio e, pelo contrário, defendo que sua existência depende de práticas permanentes que reforçam ou apagam pertencimentos, representações, identidades, memórias, interpretações de eventos sociais e políticos, etc. Entretanto, a nacionalidade apareceu como um elemento presente e importantíssimo nas negociações dos processos de refúgio, especialmente quando se tratava de discutir a tão almejada “integração” à nação de recepção em termos de proximidade ou distância cultural. De fato, os colombianos foram frequentemente apresentados como facilmente integráveis, mas sempre quando comparados com outros grupos considerados como nacionalidades com menos facilidade de “abrasileiramento” (Seyferth, 2000).

De outra parte, marcar a nacionalidade me permitiu estabelecer um diálogo necessário entre os fatos sociopolíticos do país de origem das pessoas e a avaliação feita no Brasil sobre tais acontecimentos. A imigração, como defendido por Sayad (1991), envolve sempre um lugar de saída e não somente um lugar de chegada. Quando são abordam apenas as condições das pessoas quando já classificadas como refugiadas no país de recepção há uma tendência a localizar “o problema” nos seus corpos e mentes (Malkki, 1995, p. 8) e não na opressão política ou na violência que produzem os deslocamentos de populações nos territórios. Mesmo com esse recorte pelo marcador social da nacionalidade, entendo que algumas das interpretações sobre as práticas de gestão de refugiados que serão apresentadas, são uteis também para descrever e analisar a realidade de grupos e indivíduos de outras nacionalidades que se encontram asujeitados em diversas relações com a institucionalidade brasileira do refúgio.

Nas próximas páginas, então, não realizarei uma descrição etnográfica da minha pesquisa, mas tentarei apresentar de forma resumida algumas das práticas de gestão de refugiados no Brasil na segunda década do século XXI, que foram identificadas a partir da análise da experiência de algumas famílias e indivíduos de nacionalidade colombiana, mas que podem iluminar a análise de outros trânsitos. Começarei apresentando brevemente a situação de deslocamento forçado interno e de refúgio na Colômbia, focando nas regiões que mais interessam para analisar a resposta brasileira, e passarei em seguida a discutir algumas das práticas de gestão desenvolvidas para as duas formas de recepção de refugiados

pesquisadas: O refúgio pelas vias tradicionais –ou por elegibilidade– e o Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário.

### **Deslocamento Forçado e Refúgio**

É impactante a magnitude do drama do desterro forçado e do êxodo maciço de populações durante as últimas décadas na Colômbia. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (Acnur) e a *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (Codhes)<sup>3</sup> estimam que o número de refugiados internos entre os anos 1985 e 2017 é de 7,3 milhões<sup>4</sup>. Em matéria de refúgio, na época da minha pesquisa, o documento *Global Trends* (2012) contabilizava 394.100 pessoas de nacionalidade colombiana refugiadas em diferentes países do mundo. Em março do mesmo ano Codhes aclarava que só uma parte do total de pessoas consideradas nas estatísticas teriam sido reconhecidas oficialmente como refugiadas pelo Acnur ou por algum governo nacional e que o 71,4% (282.344 pessoas) encontrar-se-ia em condições “análogas ao refúgio”, na “necessidade de proteção internacional”, como “solicitantes de refúgio” ou “sem o status reconhecido”. O cálculo realizado pela ONG é que 12% do total estimado dos colombianos no exterior são refugiados, o que equivaleria a dizer que “de cada 10 colombianos no exterior, ao menos um é refugiado ou encontra-se em “condições análogas ao refúgio” (Codhes, 2012, p. 34).

Diante desse panorama, incluindo a contundente documentação estatística, tanto do deslocamento forçado na Colômbia, quanto do número de refugiados colombianos no Equador, que para a época somava mais de 55 mil pessoas<sup>5</sup>, não foi motivo de surpresa tomar conhecimento da existência de um Programa de Reassentamento Solidário no Brasil,

---

<sup>3</sup> CODHES é uma ONG criada em 1992 com apoio internacional, que trabalha em parceria com várias agências de cooperação e organismos multilaterais como o ACNUR. A organização trabalha com população deslocada e é uma importante produtora de dados a respeito. A ONG tem, além disso, uma forte capacidade de interlocução com a “comunidade internacional” e com amplos setores do governo e da chamada “sociedade civil organizada” na Colômbia.

<sup>4</sup> A população total da Colômbia na época da pesquisa, segundo as informações disponibilizadas pelo Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, era de 46.734.845 pessoas. Segundo a mesma fonte, a população colombiana em 2018 é de 49.988.584. Informação disponível em <<http://www.dane.gov.co/reloj>> Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>5</sup> De acordo com o Ministério das Relações Exteriores e da Mobilidade Humana do Equador, o número total de refugiados cresceu e em 2018 contabilizaram 64.322 pessoas, sendo que 98% delas (63.036) são de nacionalidade colombiana. Informação disponível em <<https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio>> Acesso em: 12 out. 2018.

orientado para a recepção de nacionais colombianos<sup>6</sup>. Com uma conhecida relação de proximidade geográfica e cultural, assim como de trocas históricas entre os povos de ambos os países, a divisa entre o Equador e a Colômbia pode ser entendida numa dupla dimensão da fronteira que funciona ao mesmo tempo como controle, filtro e barreira e como ponte, conexão e comunicação (Anzaldúa, 2016).

Muitas das populações da região sudoeste da Colômbia mantêm mais vínculos culturais, de parentesco e de comércio com algumas regiões do Equador, do que com regiões na Colômbia, incluindo o afastado centro político. Somado a isso, vale a pena salientar que o princípio de cidadania universal introduzido na constituição equatoriana em 2008, a pesar dos seus percalços e limites, foi um incentivo mencionado por muitas das pessoas refugiadas entrevistadas para decidir a rota de saída do seu país ou inclusive para optar por esse país como destino da fuga. Algumas dessas pessoas ou famílias escolheram a saída por esta fronteira até mesmo não morando em regiões próximas, nem tendo vínculos ou conhecidos. O Equador foi apresentado por algumas das pessoas com quem conversei como um local que lhes permitiria uma volta ao país de origem, relativamente rápida, caso a situação de violência melhorasse e conseguissem empreender o retorno, como era o desejo de alguns.

Junto com a conexão histórica de ambos os países e a política de cidadania universal, as dinâmicas do conflito colombiano também ajudam a explicar o alto número de refugiados no território vizinho. A região sudoeste da Colômbia tem sido palco de fortíssimos enfrentamentos entre grupos armados pelo controle territorial, assim como de uma intensa repressão aos movimentos sociais organizados, muitos deles marcados pelo seu pertencimento étnico indígena ou afrodescendente. Além da criminalização dos movimentos sociais por parte do Estado colombiano (Betancur, 2006; Ramírez, 2001) a estratégia paramilitar de repressão e espólio está ainda muito ativa e inclusive robustecida nos últimos dois anos. Segundo informações dos movimentos sociais da região e da *Defensoria del Pueblo*<sup>7</sup>, entre janeiro de 2016 e outubro de 2018 mais de 300 lideranças sociais foram assassinadas na Colômbia e, segundo Codhes, o 56% delas pertencem a grupos étnicos. O departamento de Cauca lidera a posição com mais lideranças assassinadas e outros três departamentos das

---

<sup>6</sup> Algumas das pessoas que vieram para o Brasil nos primeiros grupos do Programa de Reassentamento Solidário foram previamente refugiadas na Costa Rica. Porém, depois o programa focou nos refugiados colombianos em território equatoriano.

<sup>7</sup> Consultar, por exemplo, o site da Organização Nacional Indígena da Colômbia –ONIC– <<http://www.onic.org.co/noticias>> e as matérias disponíveis no site da *Defensoría del Pueblo* <<http://defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/7081/Colombia-en-dos-a%C3%B1os-282-1%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-fueron-asesinados.htm>>

regiões sudoeste e oeste (Nariño, Valle del Cauca e Chocó) aparecem em terceiro, quarto e quinto lugar do ranking. O panorama da região piora substancialmente se além da criminalização, perseguição, assassinatos seletivos e a reaparição dos massacres, levarmos em conta a violência e o racismo estruturais, traduzidos em pobreza e falta de oportunidades, assim como o descumprimento dos Acordos de Paz, assinados em Havana entre o Governo Nacional e as Farc, que incluíam uma política não militarizada de substituição de cultivos ilícitos na região, que até o presente não foi implementada.

Pois bem, diante da situação declarada de crise humanitária no Equador, um pequeno país com 283.520 km<sup>2</sup> (aproximadamente a extensão territorial do Estado de São Paulo: 248.209 km<sup>2</sup>), com perto de 16 milhões de habitantes e que começou a virada do milênio recebendo um fluxo importante de refugiados colombianos, tornaram-se explicáveis as medidas adotadas a esse respeito na Declaração e Plano de Ação do México<sup>8</sup>. Para a época da promulgação do Plano o Brasil já tinha assinado (em 1999) um acordo com o Acnur para o reassentamento de refugiados. De fato, a Lei nº 9.474/97, no artigo 46, já previa o reassentamento e houve duas experiências prévias: em 2002 um grupo de 23 refugiados afegãos provenientes da Índia e do Iran e, em setembro de 2003, 16 refugiados colombianos provenientes da Costa Rica e do Equador (Moreira, 2012; Sampaio, 2006). Contudo, foi na reunião que deu origem ao Plano de Ação do México, quando o governo brasileiro propôs estabelecer, no seu território, “um programa de reassentamento regional para refugiados latino-americanos, marcado pelos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada” (Plano de Ação do México, Capítulo 3, Nº 3). Desde então, o programa de Reassentamento Solidário no Brasil estaria basicamente orientado para a recepção de refugiados colombianos e a única exceção foi o reassentamento de um grupo de refugiados de origem palestina que chegou em 2007 (Hamid, 2012).

Assim, com o andamento da minha pesquisa a verdadeira surpresa diante dessas informações foi conhecer o reduzido número de refugiados no território do gigante latino-americano. Segundo o Ministério da Justiça do Brasil<sup>9</sup> entre 2007 e 2017 foram reconhecidas 316 pessoas de nacionalidade colombiana pelas vias tradicionais do refúgio e 504 foram reassentadas no mesmo período. Esses números atualizados representam um pequeno

---

<sup>8</sup> Declaração adotada pelo Acnur e por alguns países signatários, durante a reunião comemorativa do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, realizada em Cidade do México, nos dias 15 e 16 de novembro de 2004

<sup>9</sup> As informações estatísticas atualizadas foram consultadas no site do Ministério da Justiça e estão disponíveis em < [http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros\\_1104.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf)> Acesso em: 12 out. 2018.



aumento a respeito dos dados apresentados pela mesma fonte em 2014 quando os dois tipos de refúgio somavam apenas 741 pessoas, porém não há informações de quantas dessas pessoas permanecem no território brasileiro. Algumas famílias e indivíduos que conheci durante a pesquisa e com quem mantive contato depois de finalizada, por exemplo, deixaram o Brasil e foram para outros países ou voltaram para a Colômbia ou para o Equador.

A pergunta que apareceu, então, é que tipo de tecnologias de governo e de formatos de ação e de gestão permitem que um imenso drama de deslocamento forçado na Colômbia se transforme no Brasil em um número reduzido de sujeitos (indivíduos e famílias) refugiados. Sujeitos sobre os quais, além disso, se constrói uma imagem bem-sucedida do refúgio que, por sua vez, ajuda a reforçar a imagem internacional do Estado-nação brasileiro como uma unidade caracterizada por seu espírito acolhedor, humanitário e solidário (Radhay, 2006).

### **A Interpretação dos Números, uma Escassez Produtiva**

Há dimensões problemáticas na produção de estatísticas que merecem ser levadas em conta, sem desconhecer, claro, sua importância social em processos de disputa de interpretações de fenômenos sociais como é o caso dos deslocamentos forçados e das migrações, nos quais saber de quantas pessoas está se falando e conhecer suas características pode fazer toda a diferença no seu atendimento. Podemos pensar, por exemplo, na dificuldade de traduzir em números realidades sociais complexas como as guerras e os conflitos que dificilmente podem ser resumidos em indicadores e que muitas vezes são por eles desencarnados de seus efeitos mais marcantes na vida social, caracterizados pelas emoções, a intensidade das experiências vividas por sujeitos de carne e osso e pela importância social dada à individualização e personificação das experiências contabilizadas.

De outra parte, também existe o risco de fazer coincidir forçosamente a existência de um fenômeno social com o momento de sua enunciação por meio de sua evidência estatística ou de “criar o problema social” quando divulgado. De maneira ilustrativa, no Brasil, os momentos de publicação de números sobre o refúgio, durante os anos da minha pesquisa e inclusive depois, costumavam ser períodos de alarme para alguns setores sociais que “descobriam” ou “redescobriam” a presença, para eles exagerada, de estrangeiros no território nacional. Para outros setores o motivo do alarme era o oposto, quer dizer, a constatação da baixa taxa de reconhecimento, acompanhada de uma crítica à falta de investimento em políticas que garantissem práticas concretas de reconhecimento e acolhimento. Fica claro que

a produção de estatísticas é uma prática social, realizada e direcionada por e para atores concretos, afetada pelos seus diversos ordenamentos hierárquicos e cujos efeitos se inscrevem no mesmo universo que pretendem traduzir. A produção de números está longe de prover uma informação objetiva que finde as divergências sobre determinado fenômeno ou que garanta uma interpretação unívoca da realidade que se pretende documentar.

A partir de 2014 o Conare produziu documentos unificados com dados sobre refúgio que facilitaram o acesso às informações consideradas oficiais. Porém, não era esse o panorama dos anos precedentes em que números discordantes eram publicados com poucos dias de diferença nas páginas do governo ou das suas agências aliadas, permitindo interpretações diferentes e até mesmo contraditórias a partir dos mesmos dados. A obliteração da fonte que oferecia cada número, os números discordantes e as omissões a respeito de como eram feitas as interpretações, permitiam que estas fossem mobilizadas de maneiras muito diversas. Com os mesmos dados, em que algumas vezes era enunciado o número reduzido de refugiados, era produzida também uma imagem de excesso, habitualmente ecoada pela mídia.

Contudo, um número chamou particularmente minha atenção. Diversos dos agentes que atuam no universo institucional do refúgio, desde o diretor do Conare na época, até funcionárias e funcionários das ONGs, costumavam mencionar as 77 nacionalidades diferentes de refugiados que alberga o Brasil. Essa menção era feita em diversos cenários: entrevistas, eventos comemorativos, notas e coletâneas de imprensa, documentos de divulgação, entrevistas com a pesquisadora, etc. O número foi aumentando conforme o passo dos anos e da última vez que escutei a menção, em um evento comemorativo do dia mundial do refugiado, já se falava em 87 nacionalidades diferentes. A enunciação do caráter grandioso das 77 ou 87 nacionalidades permitia, ao mesmo tempo, opacar outras informações marcadas pela escassez. O efeito de opacidade funcionava até o ponto de que em diversos cenários a enunciação da abundância de nacionalidades dispensava a menção do número total, e magro, de refugiados.

Quando indagado nas entrevistas sobre a razão do baixo número de refugiados no Brasil, houve uma mutua inculpação das partes envolvidas. Referidas ao Programa de Reassentamento Solidário, por exemplo, as explicações sobre o número de reassentados orbitavam entre a limitada capacidade de recepção da sociedade civil, que os funcionários do governo salientavam; a falta de investimento concreto do governo nacional, apontada pelo Acnur e Cáritas e o desinvestimento progressivo do Acnur no programa, destacado pelos

funcionários de governo e pelas ongs. As mútuas inculpações criavam uma fita de moebius que podia ser andada em qualquer direção sem encontrar o ponto para resolver a contradição das explicações. Quando questionada a baixa quantidade de refugiados que chegam pelas vias tradicionais, além da enunciação de uma fronteira supostamente “distante e sem conflito” entre o Brasil e a Colômbia e da julgada melhoria nas condições políticas no vizinho país que teriam levado ao refinamento da avaliação das solicitações, muitos dos problemas de funcionamento em relação aos documentos, vistos, tempos de espera, processos de reconhecimento, etc., também encontraram uma justificativa suficiente nesse repertório interno de mútuas acusações e desobrigações que tem como base a contradição das partes (Herzfeld, 1992, p. 46).

Em outra linha argumentativa, as explicações sobre o baixo número de refugiados foram positivadas por muitos dos funcionários e funcionárias entrevistados. Segundo algumas dessas conversações, o diferencial entre o Brasil e o Equador, em termos de proteção, era que o primeiro garantia a segurança das pessoas por meio de um apurado processo seletivo, em quanto o Equador seria aquele local de caos e indiferenciação que teria permitido a mistura de algozes e vítimas, de migrantes econômicos e refugiados, de “verdadeiros” e “falsos” refugiados, etc. Segundo essas explicações, a parca presença de refugiados no Brasil não apenas não seria um dado negativo, mas uma amostra da competência técnica do processo que seleciona os “verdadeiros refugiados” ou que reassenta somente aqueles cujo perfil se adequa às características do programa de reassentamento.

Essa escassez positivada, que produz uma imagem de controle e competência técnica é também reforçada pela ideia de que não se trata de receber muitos, mas de recebê-los bem. Frase que também foi repetida, quase com as mesmas palavras, por diferentes atores institucionais. Essa explicação, que circula como uma razão legítima entre várias das partes envolvidas no reconhecimento de refugiados pode oferecer pistas sobre a preferência na utilização de outras categorias migratórias ou sobre a insistência no mesmo processo seletivo individualizado em momentos que exigiam respostas de proteção menos restritas e mais abrangentes. Por exemplo, no caso dos grupos que têm chegado ao Brasil nos últimos anos em quantidades mais expressivas como o caso dos haitianos, dos sírios ou, o mais recente, dos venezuelanos.

Segundo a leitura sobre as bondades de receber poucos, mas recebê-los bem, cada história bem-sucedida é uma grande vitória, assim, se em alguns momentos os refugiados são

apresentados como um grupo indistinto de sujeitos sofredores, em outros momentos a vida de alguns deles é escrutada, valorizada, individualizada e apresentada para espectadores e telespectadores como uma amostra viva desse exercício de proteção. Destarte, o efeito produzido com a interpretação positivada dos números é habitualmente potenciado com a apresentação de imagens e/ou depoimentos comovedores de pessoas refugiadas, tal como aconteceu na maioria dos eventos que acompanhei durante minha pesquisa de campo.

Além do apelo à emoção do espectador (Bolstansky, 1993), a apresentação de depoimentos de pessoas classificadas como refugiadas reforça a credibilidade social das instituições e organizações envolvidas na classificação e gestão de refugiados, mostrando que não apenas produzem números, mas também têm o poder de mobilizar os corpos das pessoas para acompanhar esses eventos e para contar suas experiências. Há nessa prática de individualização uma semelhança com o poder pastoral proposto por Foucault que, na leitura de Vianna (2002, p. 42) permite pensar essas ações não como uma imposição unilateral de formas repressoras, mas como uma “produção de soluções administrativas” que operam graças à existência de interesses mútuos em “níveis diferenciados de autoridade”. A virtude da obediência de cada ovelha do rebanho, lembra a autora nessa leitura foucaultiana, é também uma virtude do pastor, conseguida mais pelo conhecimento “não de ovelhas genéricas, mas do estado de cada ovelha” (Vianna, op. cit., p. 43). Saber escolher e escolher bem são ações que fazem parte desse conhecimento que tem o poder de oferecer ou negar o pertencimento ao um novo Estado-nação e de decidir os termos em que será feito.

### **Selecionar Sujeitos**

A prática de seleção, constituinte dos processos de produção e gestão de refugiados, fica tal vez mais clara no reassentamento do que no refúgio por elegibilidade. Contudo, nos dois tipos há práticas de seleção, classificação e diferenciação de sujeitos, de experiências e de sofrimentos. No caso do reassentamento a ação de seleção se faz mais evidente na medida em que ele não é uma obrigação dos estados, mas uma decisão discricionária que, por conseguinte, permite que cada governo decida e planeje a quantidade, a frequência e o perfil das pessoas que serão recebidas. No programa brasileiro a decisão sobre esses aspectos é apresentada como uma deliberação tripartite na que participam representantes do governo, da

sociedade civil organizada e do Acnur<sup>10</sup>. Sob o nome de “missão de seleção” é conhecida a viagem que os representantes dessas instancias realizam para o Equador com o intuito de entrevistar pessoas ou famílias –previamente selecionadas pelo Acnur como candidatas com um perfil encaixável no definido para o programa brasileiro– e de escolher quais delas serão efetivamente transferidas.

Algumas das pessoas que foram selecionadas como candidatas e posteriormente reassentadas, comentavam que parte das estratégias para serem escolhidas consistia em frisar a iminência da extinção da sua vida física. De nada adiantava, segundo elas, expor a calamidade social e política das suas vidas, pois a maioria dos refugiados no Equador estaria nas mesmas circunstâncias. O diferencial para serem escolhidas estava na iminência da sua extinção física. De outra parte, era importante não deixar transparecer que se conhecia a opção do reassentamento. As autoridades do refúgio também frisaram que o programa é uma oferta e que não pode ser demandado, mas apresentado como uma opção. O fato de que o reassentamento seja uma oferta colabora com o estabelecimento de relações de gratidão das pessoas que presumem ou sentem que foram escolhidas e salvas no meio de um purgatório de sofredores. Nesse mecanismo a obrigação de gratidão e a dívida suposta do refugiado com a comunidade que o acolhe é ainda mais evidente do que no caso dos refugiados espontâneos, para quem o refúgio, em última instância, é um apelo à legislação internacional e pode ser pensado como uma ação inscrita no plano dos direitos.

Funcionários e funcionárias que trabalhavam na época da pesquisa, ou já haviam trabalhado, como agentes das ONGs que participam da seleção –ONGs de alguma maneira vinculadas à igreja católica– expressaram seu incômodo com o nome utilizado para a Missão de Seleção. Notadamente dois religiosos católicos e dois agentes “laicos” da rede de ONGs estavam inconformados com essa imagem de escolha de pessoas. Porém, é efetivamente a prática empreendida durante essa viagem e durante os processos posteriores de avaliação dos casos na reunião plenária do Conare. Essa imagem de salvação de corpos e de almas sofredoras no meio de um abismo confuso de seres condenados, que irremediavelmente nos remete à iconografia cristã do purgatório, lembra novamente de alguns dos princípios do que Foucault (1988) chamou de poder pastoral, discutidos acima.

Além de considerar a iminência da extinção física das pessoas, quer dizer, de classificar e hierarquizar as ameaças à vida segundo os ritmos (mais rápidos, menos rápidos,

---

<sup>10</sup> Esse modelo tripartite é em si mesmo um formato de ação que influencia as práticas aqui analisadas, porém não vou me deter nesse artigo sobre o assunto que pode ser consultado em outro texto (autor).

lentos) e segundo os tipos (miséria, pobreza, falta de oportunidades, ameaças, doenças, atentados, etc.), também é considerada a “capacidade de acolhida da sociedade civil”. Ademais da leitura positivada de uma recepção moderada de pessoas, que já foi mencionada, a avaliação feita por quem planejam e coordenam o programa é a de que as pessoas que chegam não devem ficar juntas para não impactar as comunidades locais. O impacto é medido em termos das demandas dos estrangeiros em relação a emprego, saúde, moradia e educação, mas, foi frequentemente evocada a diferença cultural como um elemento que devia ser igualmente considerado e trabalhado pelo programa. Em repetidas ocasiões escutei agentes de reassentamento apontarem a importância de evitar a formação do que chamaram de “guetos”. Em trabalhos sobre a história de outros processos migratórios no Brasil, Giralda Seyferth (2000) analisou os ideais de integração e aculturação da época que viam na presença estrangeira, culturalmente diferenciada, uma ameaça para a união da nação e buscavam combater os “quistos” estrangeiros. Chama a atenção que contemporaneamente, sob a égide do paradigma multiculturalista, esse temor do gueto esteja presente na sensibilidade dos funcionários e seja uma razão válida para vincular os sujeitos reassentados a determinados territórios.

Para o reassentamento de colombianos, ainda, foi mencionado o perigo de ficarem juntas pessoas ou famílias pertencentes a “lados opostos da guerra”, somando assim mais argumentos para o uso da estratégia de dispersão territorial. Esta estratégia, que busca localizar às pessoas em locais distantes uns dos outros, foi utilizada inclusive em estados do Brasil em que a imensidade das cidades, como no caso de São Paulo, dificilmente permitiria que um reduzido número de pessoas alterasse significativamente as dinâmicas locais. Os locais escolhidos, em geral, foram pequenos municípios próximos das cidades capitais que ofereciam limitadas opções em matéria de lazer, educação e emprego. Pelo menos foram essas as queixas mais frequentes das famílias reassentadas com as quais falei, para quem a escolha do local onde elas foram morar era eloquente sobre o tipo de vida que o programa almejava para elas, sem grandes expectativas de educação superior e com empregos nas áreas mais básicas de serviços ou da construção civil.

A percepção das famílias não distava muito das explicações que me foram oferecidas pelos administradores e funcionários do programa. Algumas das pessoas que acompanharam o programa do início, comentaram que as experiências pioneiras com grupos de outras nacionalidades que tinham um perfil sociocultural elevado, haviam deixado como

aprendizado a inconveniência de reassentar grupos desse tipo. As expectativas sociais exigentes e o estilo de vida de camadas médias, levariam ao descontentamento permanente das pessoas com as características materiais do programa: as casas, a mobília, o tipo de empregos disponíveis, etc. A decisão para contornar essas situações foi combinar a enfática enunciação da falta (de recursos, de tempo, de pessoal) no momento da entrevista de seleção com a escolha de pessoas com “baixo perfil” (referindo-se basicamente a seu nível educativo e a seu suposto pertencimento de classe) de quem supunham que não teriam grandes expectativas sobre a “nova vida no Brasil”. Também se incorporou um cálculo que antecipava um mal-estar no momento final dos auxílios econômicos, de modo que usualmente se estabeleceu um tempo possível de benefícios, mas se ofereceu um menor para ter opção de negociação.

Outra característica que apareceu com muita clareza durante a análise do programa, foi a preferência pelo reassentamento de famílias heterossexuais com filhos em idade escolar. Os chamados núcleos familiares, na terminologia oficial. Sem tanta representatividade numérica, outro tipo de famílias e homens sós também foram reassentados, não obstante, a maioria das pessoas que conheci durante a minha pesquisa de campo formavam famílias de quatro integrantes: um casal heterossexual em idade para trabalhar, com dois filhos, geralmente uma menina e um menino. As pessoas reassentadas mencionaram que essa informação também circulava entre os interessados e candidatos ao reassentamento no Equador avisando de maneira informal que o programa brasileiro buscava famílias conjugais com descendência. Dito formato é parecido com aquele que representa a “família brasileira” nas imagens de programas de governo destinados aos setores de baixa e média renda no Brasil. Justamente as camadas onde se espera que sejam integradas as famílias reassentadas. Essa escolha do programa permite salientar que os processos de governança das populações são também processos de generificação que afirmam e reproduzem normas e formatos sociais a esse respeito.

Um dos pressupostos associados a esse formato é que cada um dos integrantes do núcleo familiar estabelecerá determinadas relações em razão do gênero, da idade, do seu lugar na família e das obrigações sociais que esse lugar significa, nos espaços destinados para cada um deles (escola, trabalho, lar, igreja, etc.). Espaços que, não sobra dizer, se baseiam em um esquema bastante convencional de gênero e geração que reforça por sua vez a ideia de que a nação é heterossexual. Com a preferência por esse tipo de família, heterossexual e nucleada –

que está se repetindo em outros programas de proteção, como no caso da interiorização de refugiados ou migrantes venezuelanos– não apenas se excluem outros tipos de família, mas também outros vínculos de parentesco que frequentemente têm importância existencial para as pessoas. Muitas dos sujeitos que aceitaram o reassentamento deixaram para trás mães, pais, avós, avôs, tias, tios, primos, sobrinhas, etc. O abandono desses vínculos em não poucas ocasiões foi descrito como desestruturador e transformou-se em uma nova etapa do exílio que requeria deles grandes esforços para tentarem juntar de novo essa constelação de relações que para eles definia a família.

### **Produzir Refugiados**

A possibilidade de escolher o perfil das pessoas reassentadas contrasta com a impossibilidade de conhecer com antecedência as características das que realizarão uma solicitação de refúgio pelas vias tradicionais. Mas, isso não quer dizer que não há mecanismos de controle e de filtragem nessa forma de proteção. Algumas etnografias sobre as relações institucionais com outros grupos de migrantes, também com recorte de nacionalidade, como o caso dos haitianos (Vieira, 2017) ou dos sírios, reforça a tese de que a espontaneidade na chegada de grupos de pessoas demandando proteção não tem uma tradução direta no número de reconhecimentos e nem sequer no número de solicitações que são ativadas. Entre o êxodo e os trânsitos das pessoas e seu possível reconhecimento como refugiadas há um amplo universo burocrático que regula as formas de entrar e de sair e marca as características das etapas e dos pertencimentos. Um percentual muito baixo das pessoas com necessidade de proteção no mundo consegue chegar até os escritórios das instituições dos estados nacionais, mas, inclusive aqueles que alcançam, devem passar por detalhados e sinuosos processos burocráticos para obter um reconhecimento e um novo pertencimento, mesmo que restrito, a um estado-nação.

A rígida separação e diferenciação entre migrantes econômicos e refugiados é a base dos processos para a concessão do status de refugiado, distinção que é resumida na fórmula de um fundado temor de perseguição. No Brasil, a diferença de outros países que têm utilizado formatos jurídicos e julgamentos públicos para a toma de decisão, o mecanismo é alimentado pela palavra dos sujeitos em formatos de declarações, entrevistas e avaliação dos seus comportamentos. Entende-se que as narrações, que são demandadas em diversos momentos do processo, são um exercício de transparentar a verdade ou de fazer que ela abrolhe do seu



interior. Essa ideia está baseada, por sua parte, em outra presunção segundo a qual as tecnologias de governo e a competência dos profissionais que –em relações sociais altamente codificadas, como as entrevistas ou as declarações–, obtêm essas narrações, são capazes de cavar no sujeito para obter essa verdade e interpretá-la. Os gestos, as pausas, as emoções que acompanham cada parte dos relatos são assumidos como signos visíveis da inscrição da verdade objetiva na subjetividade profunda do narrador.

A fragmentação e classificação da vida dos solicitantes não faz muito sentido para as pessoas que passaram por experiências que misturam inextricavelmente esses dois registros: pobreza (migrante econômico) e perseguições (refúgio); e para quem, de fato, essas duas dimensões são mutuamente constituintes. Porém, nos formatos de narração exigidos nas práticas de governança do refúgio, e na interpretação desses relatos, exclui-se a possibilidade de expor a multicausalidade dos eventos. A produção da história vai exigindo privilegiar somente as causas que possam ser produzidas com o formato de terror e perseguição que fundaria o temor do sujeito solicitante, selecionando alguns dos fragmentos possíveis para lhe dar um sentido unívoco à história e obliterando a complexa trama de experiências que podem chegar a configurar um êxodo. A maldade cotidiana não é ponderada (desigualdade, pobreza, fome, falta de recursos), é a maldade extraordinária, que tanto desumaniza quanto singulariza os sujeitos (tortura, destruição de cidades, ameaças, bombardeios, massacres), aquela que movimenta a bondade organizada mundialmente na figura do refúgio.

Funcionários e funcionárias comprometidos com a luta pela proteção cada vez melhor e mais abrangente de refugiados e que fazem parte do universo institucional brasileiro, têm criticado esse formato de seleção e ainda apontado a necessidade de criar mecanismos mais transparentes para o reconhecimento do status de refugiado. Também organizações internacionais, e o próprio Acnur, têm chamado a atenção sobre a dificuldade de distinguir entre migrantes econômicos e refugiados nos trânsitos coletivos e maciços. Porém, mesmo com essas boas intenções e com os avanços nos debates e pactos internacionais, a realidade no Brasil continua sendo marcada por essa procura de exorcizar o fantasma do migrante. Paradoxalmente, a participação da sociedade civil no processo de seleção que, a princípio, deveria representar uma vantagem para os solicitantes se comparado com outros países sem tal acompanhamento, pode se tornar em uma forma de verificar sua palavra por meio do contraste permanente entre a multiplicidade de narrações e descrições que são exigidas.

Os processos seletivos baseados na interpretação de diversos tipos de declarações e depoimentos partem ademais da ideia de que existe uma coerência entre experiência, memória e narração. Argumentando no sentido contrário, as etnografias de vários autores que trabalharam em contextos de violência e de produção oral de depoimentos após etapas de intensos conflitos sociais (Das, 2008; Cho, 2008; Pollak, 1990), apontam para a desintegração do tempo progressivo e cronológico como característica da lembrança traumatizada e para a impossibilidade expressa por muitos sujeitos de realizar reconstruções por meio da palavra daquilo que foi vivido na experiência corporal e que atinge um limite da linguagem para expressá-lo. Assim, o que acontece na relação social das entrevistas é menos uma exteriorização do interior do sujeito ou da verdade de suas experiências passadas e mais uma produção conjunta e organizada de uma história de dor que possa ser considerada digna de refúgio, em contraste com as dores pagãs do migrante. Na mesma linha de argumentação das pesquisas citadas, na sua qualidade de montagem, essas produções narrativas somente têm sentido se entendidas em seu contexto de produção conjunta, na interação com cada um dos sujeitos que integram como interlocutores essas cenas sociais, em lugares diferenciados de poder. Buscar uma única versão da história dos sujeitos que se repita sempre da mesma maneira é tentar negar as relações de poder que configuram esses momentos, assim como os limites e jogos da linguagem e da memória, intrínsecos da experiência humana.

Vale a pena levar em conta que os tempos de espera para que as diferentes entrevistas e declarações aconteçam costumam ser tempos longos e fazem parte também dessas técnicas de gestão que produzem subjetividades específicas. A declaração na Polícia Federal e a entrevista com as ONGs representantes da sociedade civil acontecem com relativa celeridade, a depender dos ritmos das instituições em cada cidade. Porém, a entrevista com os representantes do Conare costuma demorar e esse encontro é imprescindível para completar o processo de solicitação. Serão os pareceres das duas entrevistas, que levam em conta também as declarações feitas na Polícia Federal, os que determinarão as possibilidades concretas das solicitações de refúgio receberem um parecer definitivo na reunião do Grupo de Estudos Prévios do Conare e de serem oficialmente deferidas ou indeferidas na sua reunião plenária. Durante o tempo de espera as pessoas ficam vinculadas burocraticamente às ONGs que controlam os processos de documentação e que cuidam também dos programas sociais que incluem eventuais apoios financeiros, cursos de português, assistência psicológica e social. Serviços fundamentais para as pessoas que chegam sem recursos, nem redes.

Foi interessante perceber que o tempo transcorrido nesses processos cobra um valor em si mesmo, como apontado em outros trabalhos (autor). Não desistir, esperar o desfecho de cada etapa, demonstrar a “verdadeira necessidade de permanecer” não apenas nas entrevistas, mas na interação cotidiana com outros funcionários das instituições, e dos programas de proteção, têm efeitos na produção moral dos sujeitos e no reforço da suposta veracidade da sua história de refúgio. A interação permanente mediada por tempos e ritmos – um voltar amanhã, passado amanhã, o mês que vem; esperar sua vez; acatar recomendações de paciência, solicitações de compreensão dos limites e precariedades dos programas; ir se acostumando com marcações sutis, mas efetivas de autoridade, etc.– caracteriza boa parte das relações entre administradores e administrados nos escritórios das ONGs, como magistralmente descrito por Perin (2014). O tempo apareceu nas conversas com solicitantes, refugiados e reassentados referido às etapas que precisaram atravessar em situação de inferioridade, quer dizer, sem ter o controle das decisões a serem tomadas sobre suas vidas, nem dos recursos que ajudassem a sobrelevar a espera. Como apontado em trabalho com Vianna, a administração do tempo produz e reforça assimetrias. Os sujeitos ficam em situação de dependência de instâncias que têm o controle sobre os recursos e o poder de administrá-los “de forma que parece sempre escassa, mesquinha e irregular” (autor).

O vínculo dos sujeitos com os escritórios das ONGs também é eloquente sobre outro tipo de técnicas de governo de populações em êxodo. Mesmo apresentado como um mecanismo não obrigatório no processo de solicitação, o contato com essas instituições terminou se mostrando difícil de contornar. Algumas pessoas conseguiram ativar a solicitação de refúgio nas unidades da Polícia Federal em cidades onde não há presença das ONGs mas, de qualquer modo, foram registradas e cadastradas em um dos escritórios para fins administrativos e de controle e facilitação dos procedimentos, inclusive argumentando a necessidade de proteger os refugiados e solicitantes das possíveis negligências de outros organismos envolvidos no reconhecimento ou na renovação de documentos. Os funcionários defendem que o cadastro dos processos dos solicitantes não obriga estes últimos a se deslocarem do lugar de residência. Contudo, as histórias de algumas pessoas entrevistadas parecem contradizer essa suposta inocuidade do local de registro, descrevendo exigências de se apresentar nos escritórios em diferentes momentos do curso administrativo e a necessidade de manter contatos presenciais com os funcionários para conseguir concluí-lo.

O fato desses escritórios estarem localizados em cidades capitais e a forma regionalizada do atendimento foi explicada pelas autoridades do universo administrativo em função da concentração do número de solicitantes em alguns municípios do território nacional. Segundo elas, nas cidades onde há maior número de solicitações e de refugiados reconhecidos, existiria também uma ONG em convênio com o Acnur e o Conare. No entanto, a explicação contém uma parte da causa. Mesmo que alguns locais mais conhecidos internacionalmente, ou com mais redes de migrantes atraíam grande parte das populações, a focalização dos postos administrativos de refugiados contribui para que as pessoas prefiram ou devam se estabelecer perto dos lugares de atendimento, pelo menos durante o tempo que durar essa relação de múltiplas dependências com as instituições.

Finalmente, nessa distribuição espacial dos locais de atendimento há também pistas sobre a importância de escolher não apenas os sujeitos, mas também os locais para produzir uma imagem de refúgio e de refugiados que alimente a ideia da capacidade brasileira de cuidar e proteger sujeitos perseguidos em outros países. Por exemplo, a decisão de não localizar as pessoas em algumas áreas rurais brasileiras e de encerrar o programa de reassentamento no Rio Grande do Norte baseou-se no argumento da impossibilidade de oferecer condições “adequadas para a integração” naquela região. Essas condições são elencadas em termos de escassas redes de apoio, infraestrutura precária, baixa oferta de serviços e possibilidades mínimas de emprego. Porém, outras circunstâncias não foram citadas, como os problemas de acesso e uso da terra, de permanência em condições seguras em suas propriedades, as possibilidades de sobrevivência de pequenas unidades de produção rural, a garantia de segurança alimentar, entre outras. Essas condições são similares às que, muitas vezes, provocam o êxodo das pessoas na Colômbia, para além da existência frontal de ameaças e espólio, das quais de fato o Brasil também não está isento, nem sequer no seu Sul “desenvolvido”. É possível então entender algumas das configurações que levaram a que as políticas contemporâneas do refúgio no Brasil tenham se baseado num formato urbano de recepção de refugiados espontâneos e reassentados, concentrando para isso seus pontos de atendimento e seus recursos em algumas das cidades do Sul e do Sudeste.

Com as análises propostas e as possíveis críticas sobre algumas das formas de gestão apresentadas não se trata de desconhecer a importância que para as pessoas refugiadas e reassentadas têm esses programas. De fato, boa parte das reclamações por elas elencadas visam o aprimoramento e extensão da assistência e do acompanhamento das instituições e não

da sua extinção. A proposta desse texto está muito mais orientada para percebermos que as pessoas mais atingidas pelo espólio e as atrocidades da guerra continuam não sendo contempladas nesses mecanismos de proteção, em boa parte por conta dos refinamentos das técnicas e práticas de seleção, produção e gestão de sujeitos em êxodo. Finalmente, o texto propõe também sermos conscientes que nos nossos programas sociais mais bondosos misturam-se valores essenciais para a vida coletiva como a solidariedade, a capacidade de empatia e comoção e a produção dos direitos como lutas contínuas na procura do bem comum; mas, também misturam-se tradições administrativas que produzem e mantêm assimetrias, que se baseiam em julgamentos morais culturalmente referenciados e que reforçam as desigualdades planetárias produzidas por diversos marcadores sociais da diferença.

### **Considerações Finais**

Com o resumo de algumas das práticas e formatos de gestão de refugiados no Brasil, tentei chamar a atenção sobre os diferentes tipos de poderes, incluindo o poder do Estado, que estão em jogo nos mecanismos, mesmo que precários, de gerenciar as populações em êxodo. Como sugerido por Souza Lima (1995) sobre o que ele tem chamado “poder tutelar” –nas análises das ações do poder estatal no Brasil sobre os povos indígenas e sobre seus territórios– há formas de ação que, mesmo podendo ter origens não estatais, em um momento determinado se condensam em “um centro social e geográfico de poder imaginado como nacional” (Souza Lima, 2012, p. 799). Segundo o autor, essa concentração, como no caso descrito das ONGs, é dirigida por especialistas em “imaginação e administração de coletividades” (Ibidem). No caso que interessa nessa reflexão, o comando de especialistas chegou por meio de agências transnacionais como o Acnur, cuja competência e construção prévia como autoridade o autorizavam para a formação de quadros profissionais e agentes capacitados para a tarefa de administrar refugiados. Essa nova competência administrativa, conforme a proposta de Souza Lima, permite um exercício de soberania sobre os territórios de um Estado que se diz nacional, já que, com a produção e administração dos refugiados, cria-se concomitantemente a fronteira que se deseja proteger. Tudo isso por meio de dispositivos que não necessariamente exigem um grande investimento em recursos humanos ou materiais.

De fato, a participação de ONGs da chamada “sociedade civil” tem desempenhado um papel central assumindo alguns dos compromissos sociais derivados da recepção de

refugiados e, além disso, boa parte de seu financiamento e planejamento tem se deixado nas mãos do Acnur. No universo brasileiro do refúgio, essa isenção de responsabilidades pareceria não haver debilitado o poder estatal nesse espaço de gestão de populações, nem ter afetado a percepção das pessoas nele envolvidas acerca do Estado como um agente político concreto. Ao contrário, esse formato de ação pareceria alimentar a percepção comum do Estado “como uma estrutura diferente das agências e das estruturas na sociedade nas quais opera” (Abrams, 1988 p. 80), apontando que as formas e os exercícios das práticas políticas são os que, em grande parte, permitem tal caracterização.

## **Bibliografia**

ABRAMS, Philip. “Notes on the Difficulty of Studying the State”, en Scharma y Gupta, *The Anthropology of the State. A reader*, Balckwell Publishing, pp. 112-130, 2004.

ANZALDUA, Gloria. *Borderlans/La frontera The new mestiza*. Tradução Carmen Valle, Capitán Swing: Madrid, 2016.

BETANCUR, María Soledad, “Del estatuto de seguridad al estado comunitario: veinticinco años de criminalización de la protesta social en Colombia” In: *Movimientos sociales y gobiernos en la región andina - Resistencias y alternativas. Lo político y lo social*. Buenos Aires: Observatorio Social de América Latina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 179-185, Año VII, N° 19, enero-abril, 2006.

BOLTANSKI, Luc. *La Souffrance a Distance: morale humanitaire, médias et politique*. Paris: Métailié, Collection Leçons de choses, 1993.

CHO, Grace. *Haunting the Korean Diaspora: Shame, secrecy and the forgotten war*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2008.

DAS, Veena. “Trauma y testimonio”. In: Ortega, Francisco (Ed). *Sujetos de dolor, agentes de dignidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colección Lecturas CES, p. 145-169, 2008.

DAS, Venna & POOLE, Deborah. “State and its margins: comparative ethnographies”, In: Venna Das y Deborah Poole. *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, pp. 3-33, 2004.

FOUCAULT, Michel. “El sujeto y el poder”. In: *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 50, n. 3, p. 3-20, jul./sep., 1988.

HAMID, Sonia. *(Des) Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil*. Tese doutoral. Universidade de Brasília, programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2012.

HERZFELD, Michael. *The social production of the indifference. Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

JARDIM, Denise Fagundes. “Palestinos: as redefinições de fronteiras e cidadania”. In: *Horizontes Antropológicos*, Jul, vol.9, no.19, p.223-243, 2003.

MALKKI, Liisa. *Purity and exile: violence, memory, and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

MITCHELL, Timothy. “sociedad, economía y el efecto Estado”. In: Abrams; Gupta & Mitchell (eds.) *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 145-183, 2015.

MOULIN, Carolina. “Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto”. In: *Revista brasileira de Ciências Sociais*, Jun, vol.26, no.76, p.145-155, 2011.

POLLAK, Michael. *L'expérience concentrationnaire*. Essai sur Le maintien de l'identité sociale. Paris: Éditions Métailié, 1990.

RADHAY, Rachael. *Discurso e poder na política da imigração brasileira*. Tese de doutorado em linguística, Universidade de Brasília, UNB, 2006.

RAMIREZ, María Clemencia. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: ICANH, 2001.

SAYAD, Abdelmalek. *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. Bruxelles: De Boeck Université; Paris: Universitaires, 1991.

SEYFERTH, Giralda. “Assimilação dos Imigrantes no Brasil: Inconstâncias de um Conceito Problemático”. In: *Revista Travessia*, São Paulo, v. 36, p. 44-50, 2000.

SOUZA LIMA, Antonio. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

SOUZA LIMA, Antonio. “O exercício da tutela sobre os povos indígenas: considerações para o entendimento das políticas indigenistas no Brasil contemporâneo”. In: *Revista de Antropologia da USP*, São Paulo, v. 55, n. 2, 2012.

TROUILLOT, Michel-Rolph. “The anthropology of the state in the age of globalization. Close encounters of the deceptive kind”. In: *Current Anthropology*, v. 42, n. 1, p. 125-138, 2001.

VIANNA, Adriana. *Limites da menoridade: tutela, família e autoridade em julgamento*. Tese doutoral, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2002.

COAUTOR E AUTOR.

VIEIRA, Rosa. “O governo da mobilidade Haitiana no Brasil”. In: *Revista Mana*, Jan, vol.23, no.1, p.229-254, 2017.

## **Deslocamento Forçado na Colômbia e Políticas de Refúgio no Brasil: Gestão de populações em êxodo**

### **Resumo**

Baseado numa pesquisa de cunho etnográfico sobre processos de refúgio de nacionais colombianos no Brasil, o artigo discute práticas e formatos de produção e gestão de sujeitos refugiados no governo contemporâneo de populações em êxodo. O trabalho argumenta que a precariedade das políticas públicas não é equivalente a uma ausência do poder do Estado para produzir sujeitos expulsáveis e/ou para filtrar aqueles que serão reconhecidos, daqueles que serão encaixados em outras categorias migratórias ou deixados de fora. Numa perspectiva antropológica, a partir do que poderíamos denominar de uma etnografia do Estado o texto leva a sério o não fazer e o fazer precário como poderosas forças de ação política, expondo, de forma concreta, algumas práticas das tradições administrativas brasileiras na gestão de refugiados que foi possível identificar na pesquisa de campo.

**Palavras chave:** Refúgio, Reassentamento, Colômbia, Brasil

## **Forced Displacement in Colombia and Refuge Policies in Brazil: management of populations in exodus**

### **Abstract**

Based on an ethnographic research on refugee processes of Colombian nationals in Brazil, the article discusses practices and formats of production and management of subjects in the contemporary government of populations in exodus. The paper argues that the precariousness of public policies is not tantamount to an absence of state power to produce excludable subjects and / or to filter out those who will be recognized and those who will be embedded in other migratory categories or left out. From an anthropological perspective, from what we might call an ethnography of the State, the text takes seriously the failure to do and make it precarious as powerful forces of political action, exposing, in a concrete way, some practices of the Brazilian administrative traditions in the management of refugees that it was possible to identify in field research.

**Keywords:** Refuge, Resettlement, Colombia, Brazil

## **Desplazamiento en las Políticas de Colombia y el Refugio en Brasil Forzado: manejo de poblaciones en Éxodo**

### **Resumen**

Con base en una investigación de carácter etnográfico sobre procesos de refugio de nacionales colombianos en el Brasil, el presente artículo discute prácticas y formatos de producción y administración de sujetos en el gobierno contemporáneo de poblaciones en éxodo. El trabajo argumenta que la precariedad de las políticas públicas no es equivalente a la ausencia del poder del Estado para producir sujetos expulsables y/o para filtrar a aquellos que serán reconocidos de aquellos que serán encajados en otras categorías migratorias o dejados fuera. En una perspectiva antropológica, a partir de una etnografía del Estado, el texto se toma en serio el no hacer y el hacer precariamente como poderosas fuerzas de acción política, presentando, de forma concreta, algunas prácticas de las tradiciones administrativas brasileñas para la gestión de refugiados que fue posible identificar en la investigación de campo.

**Palabras clave:** Refugio, Reasentamiento, Colombia, Brasil



## **Educação e Imigração: a importância do ensino da Sociologia para imigrantes**

Recebido: 21-01-2019  
Aprovado: 10-04-2019

Tânia Tonhati<sup>1</sup>

### **Introdução**

Nas últimas duas décadas, o Brasil voltou a ser destaque como país receptor de imigrantes. Nesse período sobressaiu-se o volume e também a diversidade dos fluxos migratórios para o país. Destacam-se os coletivos de países como Haiti, que teve grande chegada de imigrantes de 2010 até meados de 2016, e mais recentemente os imigrantes do país vizinho à Venezuela. Uma série de estudos foi realizada tendo esses grupos de imigrantes como foco. Por exemplo, Cavalcanti, et al. (2016) e Handerson (2015) vão explicar a migração haitiana para o Brasil e também os nichos de inserção laboral desses. Há também estudos como de Tonhati (2016) e Silva (2015), que discutiram as formas de entradas desses migrantes pelas fronteiras do Norte do país. Já Simões (2017) elabora um perfil dos migrantes venezuelanos no país.

Tais pesquisas, assim como outras, têm observado que esses coletivos estão geralmente em situação de vulnerabilidade social e possuem uma série de dificuldades de integração sociocultural na sociedade brasileira. Embora já se tenha estudos sobre esses coletivos, muito pouco se sabe até o presente momento sobre as formas de integração sociocultural das crianças e adolescentes imigrantes desses novos fluxos no Brasil. Os

---

<sup>1</sup> Doutora pela Universidade de Londres (Goldsmiths), no Departamento de Sociologia, onde realizou pesquisa sobre migrações internacionais, política e gestão migratória, mulheres brasileiras e o campo social transnacional desenvolvido pelos migrantes brasileiros entre o Reino Unido e o Brasil, com olhar específico para família transnacional. Foi coordenadora assistente e pesquisadora na Universidade de Oxford, no projeto de pesquisa THEMIS (Theorizing the Evolution Migration System - Oxford University). Desenvolveu e coordenou pesquisas sobre a migração brasileira no Reino Unido através do Grupo de Estudos sobre os Brasileiros no Reino Unido (GEB), o que gerou publicações de relatórios e de artigos em periódicos indexados. Ademais, foi consultora da Organização Internacional das Migrações (OIM) e Organização Pan Americana da Saúde (OPAS/OMS) desenvolvendo e coordenando pesquisa sobre os novos fluxos migratórios para o Brasil e políticas públicas. Temas de interesse de pesquisa: migrações internacionais, políticas públicas, família. Brasil. Email: taniatonhati@gmail.com

números demonstram que crianças e adolescentes imigrantes são menos de 10% da migração regular, no entanto, essa é uma população que demanda atenção especial para se integrarem, já que utilizam de vários espaços como escolas, postos de saúde e demais locais de sociabilidade, que são em sua maioria pensada exclusivamente para nacionais (Oliveira, 2018). Nesse sentido, é imprescindível um olhar mais aprofundado para as necessidades das crianças e adolescentes imigrantes com relação à sua inserção e participação na educação formal no Brasil.

Desse modo, esse texto objetiva ser um chamado para pesquisas e análises de como a disciplina de Sociologia pode contribuir para a integração sociocultural das crianças e adolescentes imigrantes no Brasil e, em que medida essa pode vir a contribuir para o combate à xenofobia, violência e discriminação voltada para esses coletivos.

### **O Ensino da Sociologia na Educação no Brasil**

O ensino da Sociologia na escola no Brasil tem um contexto histórico intermitente de avanços e regressos, onde sua legitimidade e consolidação dentro da base curricular foram cambiantes ao longo de todo século XX e XXI. De modo geral, como argumenta Fiorelli (2010) as Ciências Sociais entraram nos currículos da antiga escola secundária brasileira através da Sociologia e também via História, Geografia, Economia, Educação Moral e Cívica e Estudos Sociais. No entanto, de forma explícita, como disciplina autônoma em relação às outras disciplinas, considera-se que a inclusão da Sociologia iniciou-se no período de 1925 a 1942. Nessa fase, é possível identificar evidências da institucionalização e sistematização da disciplina no ensino básico e posteriormente superior.

Antes de 1933, a autora Fiorelli (2010) argumenta que não foi possível encontrar no Brasil espaços oficiais de formação e produção acadêmica em Sociologia. Esse período seria considerado como uma fase “pré-acadêmica”, em que se praticavam as Ciências Sociais de forma autodidata e no ensino nos cursos de preparação para o exercício do magistério como nas Escolas Normais e nas então denominadas Escolas Secundárias. Nessa fase os materiais didáticos e pedagógicos eram em sua maioria traduzidos do francês e editados por professores de áreas do conhecimento afins as Ciências Sociais.

Quando analisado historicamente o processo de incorporação da Sociologia nas escolas no Brasil nota-se que esse está entremeado no modo como o Brasil constituiu seu

sistema educacional, científico e, ainda, com os contextos políticos de cada época. As relações entre esses campos foram elementos importantes na instauração, continuação, legitimação e consolidação do ensino da Sociologia no interior dos currículos da educação básica. Constantes mudanças de nomenclaturas e agrupamentos de disciplinas criaram um imbróglio sobre os desenvolvimentos e, conseqüentemente, avanços e incorporações dessa disciplina nos conteúdos programáticos das escolares. Fatos esses que dificultam traçar uma cronologia ou mesmo um entendimento do desenvolvimento teórico, conceitual e didático-pedagógico do ensino da Sociologia na educação escolar.

O ensino da Sociologia e sua inclusão ou exclusão das bases curriculares da educação básica esteve entremeado com as posições e propostas políticas pedagógicas dos diferentes períodos históricos brasileiros, em conexão com os desenvolvimentos dos estudos sociológicos desenvolvidos, inicialmente, na Europa. Segundo Meucci (2000), por exemplo, em meados dos anos 1920 e 1930 buscando a consolidação de um estado laico e que se distanciasse de explicações católicas, manuais de sociologia com teorias positivistas, evolucionistas e cientificistas foram introduzidos pela primeira vez, através da Reforma de João Luis Alves-Rocha Vaz, no sistema educacional brasileiro. Esse foi um dos marcos fundamental para a institucionalização das Ciências Sociais/Sociologia no sistema de ensino.

O fato da Sociologia ser ensinada nas escolas demandou a criação de um mercado de ideias, de circulação de conteúdos que precisava ser ordenado e dinamizado. Isso levou a criação de faculdades e universidades para formar os professores especializados nas novas áreas e também a criação de livros didáticos. Portanto, no Brasil nota-se que foi pela dimensão do ensino da Sociologia na escola que, inicialmente e oficialmente, instalou-se essa disciplina no Brasil. Tal fato é, no entanto, pouco difundido e ensinado nos cursos de Ciências Sociais/Sociologia na atualidade.

No período de 1930 e 1940, autores como Gilberto Freyre no Recife, Fernando de Azevedo em São Paulo, Artur Ramos no Rio de Janeiro, entre outros iniciam uma produção de material para o ensino da Sociologia no Brasil. Materiais esses que depois se desdobraram em teorias e métodos sociológicos na construção da sociologia brasileira. O contexto político brasileiro dos anos de 1930 até 1964 era promissor e cheio de mudanças como, por exemplo, o crescente processo de urbanização, industrialização, capitalismo expansionista, migrações internacionais e mudanças sociais, trabalhistas e culturais. Tais transformações sociais favoreceram a consolidação das Ciências Sociais/Sociologia no ensino superior. No entanto,

sua obrigatoriedade foi flexibilizada no ensino secundário, ficando obrigatório só para as escolas normais.

No período que se sucede, de 1964 até a redemocratização e posteriormente até 2008, o ensino da Sociologia ficou mais voltado ao ensino superior. Nesse período os cursos de licenciaturas em Ciências Sociais focavam os seus conteúdos pedagógico-didáticos para o ensino da Sociologia em nível de graduação e pós-graduação. Tal fato levou há uma grande cisão entre o ensino da Sociologia para docência e a formação para a pesquisa através do bacharelado. Nesse sentido, pelo país foi possível observar curso em Ciências Sociais que forneciam apenas a formação de bacharel, não havendo disponível na grade curricular licenciatura (Werneck Vianna, et al. 1998). Em tal período, a não obrigatoriedade da Sociologia no ensino básico levou também, segundo Moraes (2003), a intermitência nas reflexões no interior da comunidade das Ciências Sociais, e a uma menor valorização da licenciatura. Resultando em poucas pesquisas com relação ao ensino da Sociologia no Brasil.

Tal fato foi alterado somente com a promulgação da lei nº 11.684/2008 (Brasil, 2008), que alterou o entendimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) de 1998. Nessas DCNEM, o ensino da Sociologia voltava às bases curriculares do ensino básico no Brasil, no entanto, ficou estabelecido que os conteúdos sociológicos seriam ensinados de forma transversal, através de outras disciplinas. Assim sendo, o ensino da Sociologia como disciplina autônoma não se tornou obrigatória na grade curricular da educação básica. Isso fez com que a disciplina de Sociologia ficasse, em concreto, fora dos currículos escolares. Apenas em 2008, tal entendimento foi alterado e Sociologia passou a ser disciplina obrigatória. A partir de então é possível observar uma crescente (re) estruturação do campo de ensino e de pesquisa em sociologia escolar.

Essa mudança levou a reformulação de cursos de licenciatura pelo país, na publicação de novos livros didáticos, no aquecimento do debate em congressos da área (SBS, por exemplo), no aumento expressivo de dissertações e de teses sobre a temática e no surgimento de revistas (por exemplo: Cadernos da Associação Brasileira de Ensino das Ciências Sociais) e entre outros. Como dito por Fiorelli (2014), inicia-se a formação de um campo de estudo voltado ao ensino da Sociologia.

Com o processo de consolidação do ensino da Sociologia na escola passa a surgir estudos em que os principais debates, segundo Leal e Yung (2015:774), serão entorno:

1) da institucionalização da disciplina, 2) da legitimação da disciplina no espaço escolar, 3) das atribuições para intelectualizar o alunato e 3) prepará-lo para práticas cívicas e interpretativas assentadas no sentido moderno de reflexividade.

Esses estudos abriram espaço de debate para a construção de uma Sociologia do ensino da sociologia no Brasil. Assim autores, como Leal e Yung (2015) e Leal (2017) demonstraram que as principais diretrizes sobre o ensino da Sociologia nas escolas brasileiras foram pautadas em um modelo escolar nacional em que entende a escola como *locus* do paradigma democrático-republicano, no sentido liberal, da meritocracia. Nesse sentido, o ensino da Sociologia nas escolas é constantemente definido como sendo, dentro de um modelo “durkheniano”, como produtora da coesão social e socialização, cabendo à disciplina o ensinamento das normas sociais que nos permitiriam viver em sociedade.

Portanto, muitas das vezes, a disciplina de Sociologia é descrita e entendida nas diretrizes curriculares, assim como, pelos docentes e alunos, tendo como objetivo central incarnar orientações cívicas e civilizatórias como parte dos seus resultados (ver Leal, 2017). Essa concepção enquadrou a disciplina de Sociologia na escola como uma ponte entre o sujeito/indivíduo e a realidade social na busca de um sujeito crítico que formaria o aluno enquanto cidadão.

Tal concepção tem força de convencimento nos espaços políticos e educacionais para legitimação da disciplina, continuidade e consolidação nas bases curriculares. No entanto, pouco trás sobre a reprodução das desigualdades e distinções no âmbito das escolas e pouco discute o papel da sociologia na construção e desconstrução dessas desigualdades, e, ainda de sobre sua utilidade para debater sobre diversidades.

Autores clássicos como Bourdieu (1964) demonstraram como a escola não cumpre com o papel democrático, republicano, universalizador e civilizatório, mas sim é um espaço social, como outros, construído na sociedade moderna industrial, de (re) produção de desigualdades sociais. Dentro dessa concepção, a escola perderia a sua “aurea” de *locus* social neutro, que possibilita a mobilidade social dos indivíduos de classes sociais não dominantes. Ela passa a ser um espaço social de (re)produção e perpetuação da cultura dominante. Nesse sentido, qual seria, portanto, o papel da Sociologia para as escolas? Como poderia a Sociologia ser ensinada em tal contexto? Como as metodologias e técnicas sociológicas podem contribuir para o alunato escolar? Ademais, como o ensino da Sociologia pode contribuir para o alunato imigrante, que chegou ao Brasil nesses últimos anos?

## O Ensino da Sociologia e o Alunato Imigrante

Segundo o autor Lahire (2014), o ensino da Sociologia nas escolas desempenha um papel crucial para a vida coletiva e para a formação de cidadãos nas sociedades democráticas. Não em um sentido de formação cívica, mas como sujeitos agentes e pensantes sobre o mundo social em que habitam. Esse autor argumenta que “filhas da democracia”, as ciências sociais, buscam a produção de “verdades” (no plural) sobre o mundo social e infelizmente as verdades das sociedades contemporâneas são as desigualdades, as dominações, as opressões, as explorações, as humilhações. Para esse autor, as Ciências Sociais/Sociologia encontram resistência para se firmarem nos currículos escolares e precisam constantemente buscar elementos para sua legitimação, devido à própria lógica da reprodução escolar. O sistema escolar é entendido como um espaço de neutralidade das ciências e, assim, acreditasse e advogasse que a escola deva ser um espaço neutro de disputas, discursos e ideologias sociais.

Contrariando os currículos escolares de diversos países, para esse autor a Sociologia deveria ser incluída nas bases curriculares desde os primeiros anos escolares. Já que as técnicas de reflexão sociológicas permitiriam aos alunos uma compreensão do mundo social não etnocêntrica. A ideia, segundo a qual ensinar reflexividade sociológica só poderia ocorrer após a formação moral e cultural da criança, já que essa poderia ser uma operação psicologicamente desestabilizadora é uma concepção totalmente fundada na lógica do *etnocentrismo*. Essa parte do princípio de que é necessário construir suas referências, suas “marcas”, sua “identidade”, antes mesmo de poder começar a tomar consciência da diversidade social (cultural, civilizacional, política, etc.). Essa forma de construção de identidades tem um caráter de exclusão e de “repudiar pura e simplesmente formas culturais: morais, religiosas, sociais, estéticas que são as mais distantes daquelas com as quais nos identificamos” (Lahire, 2014 *apud* LEVI-STRAUSS, C. *Race et histoire*. Paris: Folio, 1987, p. 19).

É nesse sentido que o ensino da Sociologia se faz tão relevante para o contexto brasileiro atual e para o alunato imigrante. A Sociologia poderia ser a disciplina de reflexão sobre a diversidade social. O mundo brasileiro atual exige mais “imaginação sociológica” (Mills, 1959) para ser apreendido. A identidade individual e a personalidade da criança e de jovens não deveriam ser construída fora do exercício de reflexão que lhes possibilita as Ciências Sociais, já que o convívio com o diferente, o “outro” se dá cada vez mais. Assim

sendo, o ensinar sociológico e as maneiras de pensar que as ciências sociais constituíram de maneira eficaz desde o século XIX, com bases científicas e empíricas, poderiam através de mediações pedagógicas serem adaptadas ao espaço escolar.

O modo de se pensar construído pela Sociologia, conceitualmente e também suas metodologias de pesquisas, poderiam ser introduzidas no âmbito do ensino básico como forma de desnaturalizar e historicizar formas e normas sociais consideradas “adequadas” e “fixas”. Ao demonstrar que nem sempre foi assim, que a socialização e as identidades culturais são processos diferentes no tempo e espaço, a Sociologia tem um papel para além de cívico, ela abre a possibilidade para transformar e ampliar o poder de agencia nos alunos.

É nesse sentido que a combinação de uma Sociologia do ensino da sociologia e o campo das migrações se faz necessário e urgente. É preciso, entender que o sucesso escolar do alunato imigrante dependerá muito de um conhecimento escolar das singularidades desses alunos e, ainda, de visualizar a sua experiência de forma para além dos parâmetros curriculares nacionais.

Lahire (2014), que estudou imigrantes no sistema escolar Francês, observa que medir o sucesso escolar desses grupos, que geralmente são desprovidos de capital econômico e mesmo cultural e social com relação aos nacionais, tem que ir além das configurações nacionais. O sucesso educacional do alunato imigrante terá, por exemplo, que ter como referencia à construção de família transnacional e a transposição de conhecimentos culturais e sociais através desse formato de família<sup>2</sup>. Também será necessária a adequação curricular, entendimento de outros sistemas educacionais, relativização dos currículos e descolonização do pensamento, que valoriza alguns diplomas em detrimentos de outros. Enfim, a Sociologia tem muito a contribuir para a formação de um ensino básico brasileiro, que seja inclusivo dentro da gama de diversidade que a cada dia somos apresentados.

### **Considerações Finais**

O presente texto teve como intuito chamar atenção para a necessidade de avançar em estudos que inter-relacione o ensino da Sociologia e o alunato imigrante nas escolas. A pergunta: qual a utilidade do ensino de Sociologia para a educação básica no Brasil? É extremamente atual e insofismável. Nos dias atuais diversos discursos (re) surgiram como o

---

<sup>2</sup> Sobre a construção de famílias transnacionais ver Tonhati, T. (2017).

debate entre socialismo/comunismo versus liberalismo e, ainda, sobre feminismo, desigualdades, preconceitos, migrantes “ilegais”, construção de muros, legalização ou não de armas, violência, terrorismo, ataques armados, democracia versus ditaduras, direitos civis, políticos, cidadania, movimentos sociais. A Sociologia é por excelência o campo desses debates, de suas conceptualizações e sistematizações de forma científica, através de pesquisas empíricas com metodologias adequadas.

Através do estudo dos conteúdos sociológicos, que muitas das vezes são flexíveis e adaptáveis às realidades vividas, é possível a “desnaturalização” e a construção de “estranhamentos”. Os métodos de observação dessa disciplina pode permitir as crianças e jovens da educação básicas brasileiras (migrantes e não-migrantes) ampliar sua gama de interpretações sobre o seu cotidiano. Ademais, a Sociologia pode possibilitar a esses entenderem como os fenômenos políticos, econômicos, culturais e até mesmo decisões familiares e individuais são frutos de um amplo processo histórico e social.

Apesar dos avanços e diversas possibilidades que essa disciplina traz para a educação básica, é preciso conhecer o campo de luta do ensino da Sociologia e assim saber que essa está mais uma vez ameaçada. Como demonstrado anteriormente, o ensino de Sociologia tem sido intermitente no Brasil, com período de estabilidade e florescimento e momento de retrocessos e estagnação. Processos esses ligados aos momentos políticos no país. Atualmente, o ensino de Sociologia nas escolas passa mais uma vez por um momento de incerteza. A nova Lei de reforma do ensino médio (13.415/2017) prevê apenas a obrigatoriedade de “estudos e práticas de Educação Física, Artes, Sociologia e Filosofia”, não determina a obrigatoriedade das disciplinas. Tal fato pode retroceder o ensino da Sociologia na educação básica ao que existia antes de 2008. O conteúdo de Sociologia era entregue a profissionais não formados na área sendo considerado um conteúdo transversal.

Nesse contexto, todos os avanços conquistados em torno das práticas de ensino, a construção de um repertório significativo de experiências, pesquisas, livros didáticos, que possibilitam a (re) contextualização dos conteúdos para os alunos da educação básica, podem sofrer uma interrupção. Tal fato, também, afetará profundamente os cursos de licenciaturas em Ciências Sociais/Sociologia, uma vez que os graduados terão limitados espaços de atuação profissional.

Enfim, é preciso entender que o campo de luta do ensino da Sociologia continua e a expansão da disciplina nos últimos anos não significou sua consolidação definitiva nas bases



curriculares. Aos sociólogos no ensino superior ou básico é preciso estar atentos às reformas educacionais, mudanças curriculares e alterações na conjuntura política do país. E, também, é necessário constantemente (re) estruturar e (re) pensar as áreas de metodologia, estágios, formação e pesquisas nos departamentos de Ciências Sociais para garantir a continuidade da disciplina e sua conexão com as novas realidades políticas e sociais nacionais e transnacionais.

## Referências

BOURDIEU, P; PASSERON, J. *Os Herdeiros: os estudantes e a cultura*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

CAVALCANTI, L; TONHATI, T.; DUTRA, D.; OLIVEIRA, M (Org.). *A imigração haitiana no Brasil: características sócio-demográficas e laborais na região sul e no Distrito Federal*. 1. ed. Santiago: Universidad de Desarrollo (UDD), 2016. v. 1. p.149.

FIGLIOLI, I. L. (2010) *Capítulo 1. O ensino das Ciências Sociais/Sociologia no Brasil: histórico e perspectivas*. In: Sociologia: ensino médio / Coordenação Amaury César Moraes. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2010, p. 15-45. (Coleção Explorando o Ensino; v. 15)

FIGLIOLI, I. L. (2014), A sociologia de volta à escola: um balanço provisório. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 45, n. 1, 2014, p. 277-284.

HENDERSON, J. Diáspora. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa. *Tese de doutorado*. Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional, 2015.

LAHIRE, B. Viver e interpretar o mundo social: para que serve o ensino da Sociologia? *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 45, n. 1, jan/jun, 2014, p. 45-61

LAI AMÂNDIO, S. O fio constitutivo da sociologia empírica de Bernard Lahire , *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 76 | 2014, posto online no dia 04 novembro 2014, consultado no dia 04 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/spp/1669>

LEAL, S. (2017). Dispositivos de normatização do ensino de sociologia na escola: formação e saberes docentes de licenciandos em ciências sociais no distrito federal Educ. Soc., Campinas, v. 38, nº. 141, p.1075-1099, out.-dez., 2017.

LEAL, S. e YUNG, T. Por uma sociologia do ensino de sociologia nas escolas: da finalidade atribuída à disciplina à experiência social do alunato. Estudos de caso no Distrito Federal. *Revista Sociedade e Estado* - Volume 30 Número 3 Setembro/Dezembro 2015, p. 773-796.

MEUCCI, S. A institucionalização da sociologia no Brasil: os primeiros manuais e cursos [1900-1948]. 2000. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – IFCHUnicamp,  
MILLS, C. Wright. *The Sociological Imagination* (Oxford: Oxford University Press, 1959)

MORAES, A. C. Licenciatura em Ciências Sociais e Sociologia. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 5-20, maio 2003.

OLIVEIRA, T. (2018). Movimentação e registro de migrantes no Brasil: dados do STI e SINCRE. In: Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil. Relatório Anual 2018. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2018, p. 55-75.

SILVA, S. Fronteira amazônica: passagem obrigatória para haitianos? REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 119-134, jan./jun. 2015.

SIMÕES, G. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil (Org). Curitiba: CRV, 2017.

TONHATI, T.; CAVALCANTI, L. ; OLIVEIRA, A. T. . Os Imigrantes Haitianos no Brasil: Formas de Entrada, Permanência e Registros. In: CAVALCANTI, L; TONHATI, T.; DUTRA, D.; OLIVEIRA, M (Org.). A imigração haitiana no Brasil: características sócio-demográficas e laborais na região sul e no Distrito Federal. 1ed.Santiago: OIM/Universidad de Desarrollo (UDD), 2016, v. 1, p. 24-40.

TONHATI, T. The transnational family: migration, family and rituals among Brazilian migrant women in the UK. *Tese de doutorado*. Goldsmiths, University of London, 2017, p. 314.

WERNECK VIANNA, et al. As Ciências Sociais no Brasil: a formação de um sistema nacional de ensino e pesquisa. *BIB: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 40, p. 27-63, 1995.

- Education and Immigration: The Importance of Teaching Sociology to Immigrants
- Educación e Inmigración: la importancia de la enseñanza de la sociología para los inmigrantes

## **Educação e Imigração: a importância do ensino da Sociologia para imigrantes**

### **Resumo**

O presente artigo, com caráter de ensaio, aborda de forma reflexiva, a relação entre imigração e educação. Em concreto o texto tem como objetivo suscitar a necessidade de refletir sobre a importância do ensino da sociologia nas escolas com alunos imigrantes. O número de imigrantes no país vem crescendo nas duas últimas décadas e, conseqüentemente, também aumentou a entrada de crianças e adolescentes imigrantes no sistema educacional básico do país. Portanto, faz-se necessário pensar como a Sociologia com seus instrumentos conceituais, pedagógicos e metodológicos pode ser um *locus* para os alunos imigrantes e não-migrantes entenderem melhor as particularidades dos processos migratórios, suas motivações e conseqüências. Ademais, é relevante pensar como a disciplina de Sociologia pode contribuir para a integração sociocultural e para a socialização dos alunos imigrantes no seu novo contexto cultural. E, ainda, como essa pode colaborar para a escola valorizar as diferenças e particularidades culturais do alunato imigrante.

**Palavra-chaves:** Migração internacional, ensino da Sociologia, crianças e adolescentes.

## **Education and Immigration: the importance of the teaching of Sociology for immigrants**

### **Abstract**

This paper approaches in a reflective way the relationship between migration and education. It aims to make a call for more studies on the importance of teaching sociology in schools with immigrant students. The number of immigrants in Brazil has increased in the last two decades. Consequently, it has also increased the number of immigrant children and adolescents into the basic educational system. Therefore, it is necessary to think how sociology with its conceptual, pedagogical and methodological instruments can be a locus for the immigrant and non-migrant students to understand better the particularities of migratory processes, their motivations and consequences. In addition, it is important to think about how the discipline of sociology can contribute to the processes of socio-cultural integration and socialization of immigrant students in their new cultural context. In addition, it is necessary to understand further about how sociology can collaborate for the schools to value the differences and cultural peculiarities of the immigrants.

**Keywords:** International Migration, sociology teaching, children students

## **Educación e Inmigración: la importancia de la enseñanza de la sociología para los inmigrantes**

### **Resumen**

El presente artículo, con carácter de ensayo, aborda de forma reflexiva, la relación entre inmigración y educación. En concreto, el texto tiene como objetivo suscitar la necesidad de reflexionar sobre la importancia de la enseñanza de la sociología en las escuelas con alumnos inmigrantes. El número de inmigrantes en el país ha crecido en las dos últimas décadas y, conseqüentemente, también ha aumentado la entrada de niños y adolescentes inmigrantes en el sistema educativo básico del país. Por lo tanto, se hace necesario pensar cómo la sociología con sus instrumentos conceptuales, pedagógicos y metodológicos puede ser un *locus* para que los alumnos inmigrantes y no migrantes entiendan mejor las particularidades de los procesos migratorios, sus motivaciones y consecuencias. Además, es relevante pensar cómo la disciplina de Sociología puede contribuir para la integración sociocultural y la socialización de los alumnos inmigrantes en su nuevo contexto cultural. Y, además, como esta puede colaborar para la escuela valorar las diferencias y particularidades culturales de los estudiantes inmigrantes.

**Palabra clave:** Migración internacional, enseñanza de la sociología, niños y adolescentes.

## **Statelessness in Brazil: from invisibility to the invitation for becoming a citizen**

Recebido: 31-12-2018

Aprovado: 10-03-2019

Thiago Assunção<sup>1</sup>

### **Introduction**

According to the United Nations High Commissioner for Refugees, more than 10 million persons do not have nationality nowadays. Under the law, they do not belong anywhere. Without this fundamental tie with a state, the stateless persons have serious trouble for exercising their rights, accessing public services, and pertaining to a political community.

The question of statelessness is not much studied in Brazil and Latin America, in comparison with migrations and forced displacements. It is viewed almost as a residual legal issue, in face of the extreme poverty, natural disasters, armed conflicts and all sorts of persecutions, which cause millions of people to flee from their countries of origin worldwide. However, many stateless persons are also refugees, who were arbitrarily deprived of their rights for reasons of discrimination. Conversely, some refugees become stateless because of the persecution to which they are subject. Others are born stateless, inheriting a condition that they did not choose nor had any chance to overcome. And some people remain stateless by force of occupations and state successions, leading large groups to the limbo of pertaining nowhere. Therefore, statelessness represents a very serious issue for the people concerned, producing in some cases situations of severe insecurity and violence, causing forced displacements and in certain cases producing generations of unrooted children.

---

<sup>1</sup> PhD in International Law by the University of Sao Paulo - USP, with a period as visiting researcher at the University of Geneva (Switzerland). Masters in Peace Studies: Human Rights, International Cooperation and Policies of the European Union, at the University of Rome III (Italy). Assistant Professor of International Law and Human Rights, and Politics, State and Constitution at University Center of Curitiba - Unicuritiba and University Positivo - UP. GGF Fellow of the Global Public Policy Institute (Germany). Brasil. Contact: thiago\_assuncao@hotmail.com

Thus, the aim of this research is to understand the phenomenon of statelessness, in the light of the international literature and official documents on the subject. It will be examined the many causes and consequences of this phenomenon, as well as the current attempts to eradicate statelessness globally. Turning to South America, the paper focuses on initiatives which are pointing to the gradual establishment of a regional citizenship, starting with the free movement of individuals within the continent. Finally, it is closely analyzed the question of statelessness in Brazil, both before and after the adoption of a new migratory law in 2017.

### **Conceptualizing Statelessness**

Before talking about statelessness in Brazil, it is important to understand what exactly means the phenomenon of statelessness. Paul Weis, in a seminal book from 1979 asserts that “a person not having a nationality under the law of any State is called stateless, *apatride*, *apolide*, or *heimatlos*” (WEIS, 1979). In a pioneering work, Professor José F. M. Guerios from the Federal University of Paraná (UFPR, Brazil), analyzed in 1936 the term *apátrida* (stateless) in Portuguese. He discussed the subject before the Second World War, which revealed and multiplied the problem worldwide. In his view, from the adjective *apátrida* results the noun “*apatrídida*”<sup>2</sup> (statelessness), “which means etymologically ‘*sem pátria*’ [without homeland]” (GUERIOS, 1936).

Nowadays, the most authorized concept of statelessness is the one provided by the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, for which stateless is “a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law” (UN GENERAL ASSEMBLY, 1954). This concept is consolidated to the point that the International Law Commission has considered it as part of the customary international law (UNITED NATIONS, 2006), which means that it should be used by all states when dealing with the question of statelessness, even if they have not acceded to the convention (VAN WAAS, 2014).

Thus, what matters for the definition of statelessness is the existence or not of a formal bond of nationality, without consideration in principle to the effectiveness of this tie. Which means that, since nationality is the bond between the individual and the state, the absence of this legal tie is what is called statelessness.

---

<sup>2</sup> Nowadays in Portuguese the word used is *apatridia*, without accent.

Firstly, it is necessary to look to what is a “state” for the application of the definition. The criteria is asserted in the 1933 Montevideo Convention on Rights and Duties of States, which provides that a state must have a permanent population, a defined territory, a government and the capacity to establish relations with others states<sup>3</sup>. It is not necessary, for being a state, to have received large scale recognition, nor to have become a member of the United Nations<sup>4</sup>. Conversely, if the state of nationality ceases to exist under international law, that person would be automatically stateless, unless she has another nationality.

In order to establish whether an individual is or not, considered as a national under the operation of a state law, it is required a careful analysis on each individual case, since it is not just a matter of law, but also of facts, considering “a State may not in practice follow the letter of the law” (UNHCR, 2014). Thus, a meticulous analysis of the nationality legislation of the states to which the individual might have links is ought to take place.

The stateless condition is an exceptional situation. Thus, it is preferable to grant a nationality for those who do not have one, making available all the rights attached to the condition of being a citizen, then to recognize them as stateless (UNHCR, 2014). Nevertheless, a recognition and protection international framework was built to identify these persons and give them a legal status, guaranteeing minimal rights and a standard of treatment, while they do not count with a proper nationality.

Finally, the definition above applies whether the individual is inside or outside of his country of origin, habitual residence or former nationality. It does not matter if he/she crossed or not an international border, differently from the definition of refugee (UNHCR, 2010). However, an individual can be a refugee, and a stateless at the same time. When this is the case, the stateless refugee must benefit from the protection of the 1951 Convention on the Status of Refugees, in addition to the protection of the 1954 Statelessness Convention, since the former has in most circumstances a higher standard of protection, including the prohibition against *refoulement* (UNHCR, 2010).

---

<sup>3</sup> In addition, “once a State is established, there is a strong presumption in international law as to its continuity irrespective of the effectiveness of its government. Therefore, a State which loses an effective central government because of internal conflict can nevertheless remain a ‘State’ for the purposes of Article 1(1)”. (UNHCR, 2014).

<sup>4</sup> According to the UNHCR, “in making an Article 1(1) determination, a decision-maker may be inclined to look toward his or her State’s official stance on a particular entity’s legal personality. Such an approach could, however, lead to decisions influenced more by the political position of the government of the State making the determination rather than the position of the entity in international law”. (UNHCR, 2014).

However, the concept above describes just part of the problem, as many people do have the formal bond of nationality to a state, but they are not able to count on their country of nationality for any protection. That means they are not able to access the rights associated to their nationality, such as to return home from abroad, or to receive diplomatic protection or consular assistance. They would be called *de facto* statelessness, different from the *de juris* stateless, who are the only ones recognized by the international law. In any case, this distinction is not pacific, and to analyzed it properly would fall out of the scope of this paper.

### **Causes of Statelessness**

Statelessness has many different causes. First, it can be caused by the unintentional consequence of a negative conflict of nationality laws. The most common case is when a child is born in the territory of a country which has nationality law based on *jus sanguinis* (“by blood”), but her parents are nationals of a state which uses *jus soli* (place of birth) to concede nationality. In this case, the child will not be entitled to nationality from the country of origin of her parents, because she was not born in that territory, neither be entitled to the nationality of the country where she was born, because what matters for *jus sanguinis* countries is the nationality your parents have. Therefore, *jus sanguinis* principle is especially susceptible of generating statelessness.

Some scholars defend that it would be desirable to universally adopt the *jus soli* principle, since “every child is born somewhere, and this place of birth is usually relatively easy to establish” (UNHCR, 2010). Even if it could appear simple, in fact *jus soli* raises its own concerns, one of the most important being the possibility of an increase of the “birth tourism”, that is, a pregnant mother who chooses the country where she wants her child to be born, for nationality purposes<sup>5</sup>. As a matter of fact, a mix of both *jus sanguinis* and *jus soli* criteria is the rule in most countries, and lately, legal reforms have been made in some states, in order to avoid negative conflicts of law from which could result stateless persons.

There is a special concern globally about childhood statelessness. When a child is born stateless, this condition can affect her for many years, if not her entirely life. She will most

---

<sup>5</sup> In a world where inequality among rich and poor countries are huge, and life opportunities vary completely depending on where one is born, parents trying to improve their children future is not something to be blamed. At the same time, from the host state perspective, to have foreign people coming exclusively to give birth and so acquire its citizenship, without any effective link with the country, may appear for some a subversion of the nationality rules.

likely have problems to go to school, to receive health care, social assistance and other rights designed to protect children. “This is why a child’s right to acquire a nationality is laid down in numerous international instruments, including the almost universally ratified 1989 Convention on the Rights of the Child (CRC)” (GROOT, 2014). In addition, one of the most problematic issues generating stateless children nowadays is the lack of adequate birth registration. Birth registration is determinant to the establishment of nationality, because it is in this document that the place of birth and parentage of the child is registered. Yet, at least thirty percent of all births are not registered worldwide, affecting more than 40 million newborns each year (UNICEF, 2017). The most vulnerable children are the indigenous and the ones from particular minorities, such as isolated ethnic groups, children of refugees and internally displaced people, and children born from illiterate parents or undocumented immigrants (VAN WAAS, 2007). Causes of non-registration amount to parents’ lack of knowledge about the importance of registration, difficulties of time and resources to accede to registration, and in case of irregular migrants, fear of detention or deportation (NONNENMACHER, CHOLEWINSKI, 2014). Also, the state can be the cause of non-registration by imposing complex bureaucratic procedures, not providing this public service appropriately or even connecting civil registration with migratory law, discouraging or impeding irregular migrants from registering their children (NONNENMACHER, CHOLEWINSKI, 2014).

In addition, one of the biggest legal matters which still today causes statelessness are the legal differences provided in many nationality legislations between men and women. Reportedly, up to sixty countries in the world have gender-discriminatory nationality provisions (Global Campaign for Equal Nationality Rights, 2017). Situations of statelessness may arise, for instance, when the marriage with a non-national, by the wife, is “punished” with the loss of her original nationality. If the state of nationality of the husband does not provide the spouse with automatic conferral of nationality by marriage, she could become stateless. In the situation of divorce, some legislations provide that the nationality obtained through the marriage is lost, and in the case the person does not have another nationality or has lost the original one, she will be rendered stateless. It is the case of Vietnam, where more than 50,000 brides married foreigners since 2002, and some close richer countries (e.g. Taiwan) require that, in order to have naturalization by marriage, they renounce first their



Vietnamese nationality. But if the marriage does not go well and they have to divorce, they simply lose their newly acquired nationality and become stateless (MCKINSEY, 2007).

Another serious question is the deprivation of nationality which occurs when, by any reason, someone's nationality is taken away by the State. Persons who have achieved nationality by naturalization are more vulnerable to deprivation of nationality, considering there are often legal mechanisms to punish this "adopted citizens" if they do not correspond with righteous criteria specified by the legislation, such as not committing certain types of crimes, for example. It is the case in Brazil, where the 1988 Constitution states that it will lose Brazilian nationality the naturalized citizen who "had cancelled its naturalization, by judicial decision, due to activity harmful to the national interest" (BRASIL, 1988)<sup>6</sup>. Also, some states strip the citizenship of persons accused or condemned of terrorism.

One of the most serious situations that can lead to statelessness is when a state deliberately denies or withdraws the nationality of a person or group, on the grounds of any given difference, amounting to a form of discrimination. For instance, nationality can be used by a government for political reasons, when the state withdraws arbitrarily the individual's nationality based on political opinions (CLARO, 2015). The 1948 UDHR clearly states that "no one shall be arbitrarily deprived of his nationality (...)" (UN GENERAL ASSEMBLY, 1948). However, deprivation of nationality is still common for minority groups, which by any historical or political reason are discriminated inside a State and thus, the government will either denationalize them, or deny access to citizenship for the members of such group. The most well-known example is the Nazi persecution towards Jews and other minorities, part of whom were denationalized if not fiercely persecuted or exterminated. Existing groups facing this risk nowadays include Kurds in Iraq and Syria, the Rohingyas in Myanmar, many Haitians in Dominican Republic and the Lhotshampas in Bhutan.

Statelessness can be also caused by state succession. Whenever there is change in sovereignty of a given territory, the question of what happens to the population living in that territory imposes. In this case, it is necessary to establish transitory rules, as well as new ones, defining the criteria chosen to regulate both the access to nationality of the new state, as well as the adaptation for the inhabitants of the former state now living under a new state. One of the difficulties is that the decision making often overlooks certain people affected, either

---

<sup>6</sup> Article 12, § 4º, I. Original text: "§ 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que: I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional". (BRASIL, 1988).

because of politic, ethnical or cultural differences, but also considering the complexity of the task, which can lead to unintended consequences caused by gaps in the legislation. Both the First<sup>7</sup> and the Second World Wars produced a big contingent of stateless people. Since the end of the Second War, the decolonization process led to the appearance of more than one hundred new states, and with the end of the Cold War, yet others became independent. A considerable amount of the today stateless persons are still from one of those complicated transitions. “The Estate Tamils in Sri Lanka, the Tatars in the Ukraine, the Bihari in Bangladesh and the ex-Russians in Latvia and Estonia are but a few examples” (VAN WAAS, 2008).

Finally, climate change can lead to low-lying island states to disappear in the future, due to the rise of the sea level. Nationals of Tuvalu, Kiribati, and other states may be forced to leave their country. The entire populations of those countries may become stateless (UNHCR, 2009).

### **Consequences of statelessness**

Statelessness is likely to have a critical impact on any person’s life. By making the individual legally invisible, it will essentially interfere on his/her capacity of developing and having a dignified life. Although it is not largely known, it is important to recognize that statelessness is not a minor procedural issue, but rather a concrete, substantial question of denial of a bundle of rights, affecting many aspects of the individual membership to the national and local community.

As Hannah Arendt eloquently affirms in her seminal work *Origins of Totalitarianism*, there are many losses involved when a person becomes stateless:

The first loss is the loss of their homes, and this meant the loss of the entire social texture into which they were born and in which they established for themselves a distinct place in the world. The second was the loss of any government protection; the stateless person was “out of legality altogether”. The calamity was that the stateless “do not belong to any community whatsoever”. They are reduced to the abstract nakedness of being nothing but human (ARENDR, 2012).

---

<sup>7</sup> One of the first examples of mass statelessness occurred in the heart of central Europe. After the end of First World War, with the dissolution of the Austro-Hungarian Empire, and the rearrangement of the European map, many people remained stateless. They were called literally *heimatlosen*, meaning “homeless” (VAN WAAS, 2008).

People without nationality, in a world where every human being still depends on the link to a nation-state to exercise rights, will face severe consequences on their daily lives. Their stateless condition, in the first place, means that they are not recognized as citizens by any country. Thus, they are likely to have no birth registration document, or if they do, that document does not give them access to a nationality. In this situation, they cannot get travel documents, as a passport, what will restrict their ability to travel abroad. Stateless persons also have legal to get married and raise their children. They normally have a critical issue with identity and sense of belonging, since they are citizens of nowhere, what can affect even their psychological and social wellbeing. It is indeed a situation that can lead to negative impacts on the mental health of the people affected<sup>8</sup>.

Stateless people face lack of access to formal education, what precludes their human development; find barriers to receive adequate health care, since documents are normally required to register in a health service and receive medical care; have many difficulties to access the labor market, with consequences for their livelihood and family life; have increased chances of being explored and suffer abuses, such as human trafficking and forced labour; face restrictions in order to register the birth of their children, involuntarily condemning them to the same hardships of their parents; have trouble in acquiring, maintaining and negotiating property rights, and even opening a simple bank account or getting a driver's license; are often denied access to social assistance, social security and retirement; have affected their ability to move freely, sometimes inside their country of residence, but especially to go to any other country. Stateless persons will not be able to participate in the government, by voting or standing for elections, and will not be authorized to work in the public service; they can be victims of mass expulsions and arbitrary detention; They can also be persecuted exactly for having denied access to nationality, being as a consequence marginalized and risking to face violence, what can lead to forced displacements. And the list could go on, since almost every aspect of the political, legal and social life of a stateless person can potentially be affected by their limbo condition. They have disappeared into the cracks of the law.

Although international human rights law should apply to all, citizens and non-citizens, there is a big distance from the theory and the practice. In this context, the specific stateless protection framework gains relevance, since there is a distance between the declaration of

---

<sup>8</sup> According to the UNHCR, statelessness can even “lead to depression, alcoholism, (domestic) violence and suicide” (UNHCR, 2012).

rights by human rights treaties, conceived by the states to confer rights mainly to their nationals, and the stateless people, whose plight falls into the gaps of national legal systems.

From the time they do not have a place in which they are legally welcome, considering they are “non-nationals” everywhere, stateless persons in context of migration are particularly vulnerable to arbitrary detention. They can either be considered simply irregular migrants, subject to criminalization for this fact alone, or the state can put them in administrative imprisonment until they manage to establish the person’s identity. And even when the country of origin is confirmed, being stateless will make impossible for the person deprived of liberty to be sent back to “his/her country”, since technically there is no country where to go back, or at least, with the obligation to accept him/her back.

Statelessness has a drastic impact on children. Apart from their initial lack of legal personality, which can cause since the beginning of life, insecurity regarding their citizenship status, and thus a troublesome relation with personal identity and belonging, stateless children can also be prevented to access education and child protection health programs. Moreover, stateless children “are particularly vulnerable to exploitation and abuse, including being trafficked, forced into hazardous labour and sexual exploitation, locked up alongside adults and deported” (UNHCR, 2012).

Stateless women also suffer specific hazards with their absence of nationality, since there is still today much gender-based discrimination across nationality laws. Those regulations may “discriminate against women when it comes to the ability of women to acquire, change or retain their nationality (typically upon marriage to a foreigner) or in relation to conferral of their nationality upon their children” (GOVIL; EDWARDS, 2014). Therefore, many women pay the price of this discriminatory treatment when it comes to access and exercise their citizenship. The biggest consequence in this case is to remain stateless, even when men in the same situation are not. For instance, if the woman marries with a stateless man in Brunei, Burundi, Iran, Nepal, Qatar, Somalia, Sudan and Swaziland, their children would be automatically stateless, since just the father passes on the nationality in these countries. The same situation can occur in relation to births out of marriage, when the women are not entitled by law to pass nationality alone, and the father do not recognize the child as yours.

Statelessness affects not only the concern person herself, with all the consequences stated above. It also affects the family of origin, which in many cases have to pass together

through the pain of seeing a beloved person's plight for belonging. It affects negatively also the local, regional and national societies where stateless people are inserted. Groups of stateless are often marginalized, stigmatized and isolated, what can cause the raise of conflicts, violence and human insecurity<sup>9</sup>.

And finally, statelessness can affect the relations between actors of the international system, as diplomatic disagreements over conflicts of nationality and issues between different states relating to migrant stateless mobility and permanence, what could even have consequences for the international peace and security.

From the state perspective, to have stateless persons is a problem because those are persons which the state cannot exercise any control, and in addition, they are unable to be expelled anywhere. For instance, the United Kingdom criminalized the action of asylum seekers destroying their own passports, since some would pretend to be stateless, in an attempt not to be deported by British authorities (GOVIL; EDWARDS, 2014). That is, for the state concerned, stateless persons can be considered dangerous by not upholding loyalty to the state, as far as legally they do not enjoy citizen's rights, and so they also would not have obligations in face of the state.

In fact, although not common, becoming stateless can be a free choice, if the domestic legislation allows that possibility. It is the curious case of Garry Davis, an American born gentleman, who after serving for the United States at World War II as a bomber pilot, decided to renounce to his American nationality, and declared himself a "citizen of the world"<sup>10</sup>, becoming a stateless person.

That is a different form to look at the question of statelessness, as the mere possibility of choosing to become stateless to escape state persecution, either a legitimate one, as the case of an investigation or accusation of a criminal offence; or as a way of escaping the arbitrary

---

<sup>9</sup> Such as the Rohingya people in Myanmar, which have been suffering systematic violence at least since 2012, with many thousands forced to flee for neighboring countries, constituting one of the most serious cases of displaced stateless people in the world nowadays.

<sup>10</sup> When Mr. Davis renounced American citizenship, and established in Paris in 1948, he created a movement called One World, which received support from Albert Einstein, Albert Camus and Jean Paul Sartre. He then created the International Registry of World Citizens, which started to issue "world citizen" passports. Since then, reportedly half a million passports have been issued (the service exists until today, Washington D.C. based), and "Burkina Faso, Ecuador, Mauritania, Tanzania, Togo, Zambia — have formally recognized the passport", allowing people to enter their territory with it, according to the NY Times. Mr. Davis died in 2013 aged 91, but not without leaving many stories and a persistent Utopian dream as legacy. (FOX, 2013). More information at <http://worldservice.org>

power of a dictatorial regime, could put the stateless condition in evidence in a dystopic future<sup>11</sup>.

In any case, stateless persons themselves are clearly the most affected by their legal condition, considering the precarious and vulnerable situation they are exposed to. Commenting on Hannah Arendt's analysis on the matter, Gibney explains that the contemporary situation is much different from the one viewed by her on the inter-war period, which was based on mass denationalization and expulsion of people from their homes. Nowadays the problem of the stateless is that many of them were not expelled from their countries, but face lack of recognition of their citizenship by the government of the state where they live (GIBNEY, 2014).

The insecure atmosphere connected to the uncertain legal status of being stateless is one of the hardest faces of the question. The stateless can turn easily into "disposable" individuals, even though in some cases not even deportation is possible, due to lack of travel documentation. It might be the case then of worse forms of territorial exclusion, such as the confinement "in detention centers, off-shore islands and even mass extermination camp [which] can make deportation look civilized" (GIBNEY, 2014).

Finally, by not having formal citizenship, stateless persons are not able to participate in the public life of a country, for example by voting or being voted, but also to express freely one's opinion, or being able to have a stake and influence somehow the direction of society. Indeed, not being able to participate anyway in the public sphere is a way of dehumanizing stateless persons, because what counts is not *who* they are – products of their thoughts and words – but rather *what* they are – their origin, ethnicity or migratory status (GIBNEY, 2014).

The objectification of stateless people led to the most terrifying consequences in the twentieth century, and although mass deprivation of nationality is not a main concern nowadays, many causes of statelessness seen above remain operating. Therefore, an international joint effort is necessary to eradicate statelessness worldwide.

### **International Actions and Campaigns to Eradicate Statelessness**

Considering states are the most relevant actors for ending or reducing statelessness, the UNHCR strongly promotes the states' accession to both the 1954 and 1961 Conventions

---

<sup>11</sup> That are already science fiction pieces which considerate a dystopic future where to be invisible in face of the power of the states would be an asset. One could think for instance about "1984", written by George Orwell, where the protagonist manages to escape from the Big Brother lens in order to build a personal insurrection.

on statelessness, which bring solutions to the question. Since the mid-1990's the Agency started to campaign for the goal of increasing the state parties to the Conventions, and another push was given in 2011<sup>12</sup> “leading to seventeen accessions to the 1954 Convention and twenty-two to the 1961 Convention between mid-2011 and July 2014” (MANLY, 2014).

Another important role of the UNHCR is helping to clarify the international standards about statelessness, since the concept is complex, and the Conventions have some tricky technicalities, which can lead to incomprehension of important nuances. As a matter of fact, there is a clear lack of knowledge from politicians and public officials about the solutions and responses already provided in the international law to solve statelessness.

In order to address this gap, in 2012 three UNHCR Guidelines on statelessness were published, about the definition of a stateless person; the procedures for determination of statelessness; and the status of stateless persons under national law. Those Guidelines were then united and superseded by the publication of the 2014 “Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention”, which today serves as a reference document for the practice of UNHCR operations and official understanding of statelessness globally (UNHCR, 2014).

Apart from its specific technical advice role and standard settings, the UNHCR has acted as a pivot institution for raising awareness on the problem of statelessness. A landmark occurred in 2011, when it was celebrated the 50th anniversary of the 1961 Convention. The media campaign launched by UNHCR that year “led to hundreds of reports in television, radio, print and electronic media on all continents” (MANLY, 2014). The organization itself promoted a concentrated effort to raise the theme in its offices and partners all over the world, organizing workshops, roundtables, country-level and regional meetings, as well as intensifying bilateral contacts with governments to emphasize the priorities, such as acceding to the 1954 and 1961 Conventions, reforming nationality laws, establishing stateless determination procedures, putting in place measures to guarantee children birth registration and issuing other nationality proofs to avoid statelessness (MANLY, 2014).

That activism led in December of the same year to the highest-level meeting about statelessness ever occurred, with 155 states represented, 72 with ministerial presence. The most important outcome was that several states pledged to accede to both treaties, as well as reforming their national laws and improving identification and determination procedures. The

---

<sup>12</sup> By the occasion of the fiftieth anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

extent to which states accomplished those promises is unclear<sup>13</sup>, but it was nevertheless an unprecedented raise of statelessness to the top of the states' political agenda.

In November 2014, the UNHCR launched a Global Action Plan to End Statelessness until 2024<sup>14</sup>. The plan brings ten specific actions, giving instructions on how to address the wide range of stateless causes (UNHCR, 2014). The ten actions proposed are the following:

Action 1: Resolve existing major situations of statelessness. Action 2: Ensure that no child is born stateless. Action 3: Remove gender discrimination from nationality laws. Action 4: Prevent denial, loss or deprivation of nationality on discriminatory grounds. Action 5: Prevent statelessness in cases of State succession. Action 6: Grant protection status to stateless migrants and facilitate their naturalization. Action 7: Ensure birth registration for the prevention of statelessness. Action 8: Issue nationality documentation to those with entitlement to it. Action 9: Accede to the UN Statelessness Conventions. Action 10: Improve quantitative and qualitative data on stateless populations (UNHCR, 2014).

Although the Plan does not bring any substantive news, it can be considered a powerful instrument for action, since it summarizes in a much clearer, objective and practical way, what should be done, mainly by the states, to solve statelessness.

The UNHCR also published a Special Report called "Ending Statelessness", a twelve pages document plenty of photos, maps, timelines and graphics, where along with basic facts and figures, the purpose of the campaign is explained, covering the impact of statelessness on everyday life of children and families, and pointing some general solutions (UNHCR, 2014). In the case of childhood statelessness, since ever a priority, in 2015 it was published the report "I Am Here, I Belong: The Urgent Need to End Childhood Statelessness" (UNHCR, 2015). In the same year, a series of "Good Practice" papers were published by UNHCR on some of the actions of the Global Plan<sup>15</sup>. This is an interesting way of providing effective examples and comparative tools for relevant stakeholders, helping them to better

---

<sup>13</sup> A compilation of the states pledges during the event was published by the UNHCR's Division of International Protection, facilitating close follow up. See: UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Pledges 2011: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons**. UNHCR Ministerial Meeting to Commemorate the 60<sup>th</sup> Anniversary of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 50<sup>th</sup> Anniversary of the 1961. Geneva, Palais des Nations, 7-8 December 2011, UNHCR, October 2012. Available at: <http://www.unhcr.org/commemorations/Pledges2011-preview-compilation-analysis.pdf> Accessed on: 20 June 2017.

<sup>14</sup> The campaign's website includes the publication of an Open Letter, signed by the former UN High Commissioner for Refugees António Guterres (now UN Secretary-General) and around thirty politicians and celebrities, including the UNHCR Special Envoy Angelina Jolie, who for years have been increasing awareness on refugees globally, calling for world action to end statelessness definitively.

<sup>15</sup> To date (2017), the Papers cover Actions 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness, 2: Ensuring that no child is born stateless, 3: Removing Gender Discrimination from Nationality Laws, 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons and 9: Acceding to the UN Statelessness Conventions. Available at: <http://www.refworld.org/statelessness.html> Accessed on: 20 Jun. 2017.



deal with the daily local challenges of statelessness. Finally, many videos were produced with real stateless persons from different parts of the world, what in our era of information technology has a great potential of stimulating alterity and reaching specially the newer generations<sup>16</sup>.

In sum, the campaign undoubtedly managed to bring the question to a much broader public opinion, turning the question of statelessness a more visible problem, revealing the human face of a problem that was seen before only as a legal matter. The actions are able to generate empathy and evoke solidarity, mobilizing people and organizations to require law and policy changes, increasing public funds and donations, and in certain cases, providing stateless persons themselves with information about their situation, and the possibility of asking for help.

In Brazil, the campaign of the UNCHR gained the support of Maha Mamo. Daughter of Syrian parents, her father is Christian, and the mother is Muslim, and considering interreligious marriages are not allowed in Syria, they went to Lebanon, where Maha was born. The problem is Lebanon does not apply *jus soli* as a rule, and thus she could not have Lebanese nationality, nor the Syrian one. Maha faced several difficulties to study, since some universities did not accept her for being stateless, even if in the end she managed to finish a university degree. After twenty years of suffering, Maha and her sister started to search for information about their condition and fight for their belonging, by writing to the embassies of many countries asking for help. The only one who gave a positive response was the Brazilian, since by that time the Brazilian government had an “open doors” policy towards Syrian refugees. She was allowed to come to Brazil with her family, and became a stateless refugee in the country. With an enthusiastic character, she started to raise her voice for the cause, being interviewed by newspapers and television channels, until the UNHCR decided to support her to speak as a stateless person in international events around the world. She has been helping to disseminate the hardships of being a stateless, and asking public support to help other stateless persons around the world. In her own words, “being stateless hurts much more when you know you are capable of doing so much”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Available at: <http://www.unhcr.org/ibelong/> Accessed on 20 June 2017.

<sup>17</sup> UNHCR. Maha Mamo, a stateless refugee in Brazil, talks about the challenges of a life without nationality. Available at: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/maha-mamo-refugiada-apatrida-no-brasil-fala-sobre-os-desafios-de-uma-vida-sem-nacionalidade/> Accessed on 20 Jun. 2017.

Therefore, the UNHCR campaign is producing interesting results, since it sparked a series of governmental, regional and international initiatives. For instance, more than 20,000 people received nationality documents in Thailand recently, in an initiative from the government to identify large stateless groups living in remote areas across the country, providing them a legal status (either citizenship or a residence permit) (JEDSADACHAIYUT; AL-JASEM, 2016).

In the meantime, dozens of debates, round-tables, seminars and public hearings about the subject are being held, some led by UNHCR, other by academic initiatives, which have been increasing awareness. Moreover, the United Nations human rights mechanisms are progressively addressing statelessness, either through the human rights treaty bodies (committees), via recommendations in the Universal Periodic Review, or by resolutions from the Human Rights Council (KHANNA; BRETT, 2013).

The global campaign is succeeding to attract more states to accede and ratify one or both the 1954 and 1961 Conventions on statelessness, as Georgia, Gambia, Belgium, Guinea, Colombia, Mozambique, Niger, Argentina, Peru (2014); El Salvador, Turkey, Belize, Italy (2015); Sierra Leone, Mali, Guine-Bissau (2016), and so on. Certainly, statelessness is and should be a concern of the international community as a whole, considering it is a global issue, being better addressed in a coordinated manner, and profit of the sharing of good practices by states and other relevant actors.

Nevertheless, it should be noted that improving awareness about the question and signing legal documents will not alone get to eradicate statelessness around the world, since many legislative gaps, discriminations and inaction from governments are still in place. Finally, considering the question of nationality is controlled historically by the states alone, and citizenship is seen only by the lenses of the nation-states, each one with their own interests, not always the persons are put in the first place, especially those individuals who are not considered part of the state in question.

### **Statelessness in Brazil**

The normative about access to nationality in Brazil is present in the Article 12 of the Federal Constitution of 1988. In relation specifically to statelessness, the legal provisions were limited, in the former Brazilian migratory law (Law 6.815/1980), to the concession of passport for a “foreigner” stateless and who was of “indefinite nationality” (BRASIL, 1980).

The Decree no. 86.715/1981, which regulated that law (now revoked), added that a stateless person, to obtain a visa for entering in Brazil, should be able to demonstrate that he/she could return to the country of origin or former residence, or enter in a third country (BRASIL, 1981). This in practice translated into a kind of safeguard required by the Brazilian state, with the objective to have a place where to deport or expulse the stateless in the cases provided by the law.

Even if there was a problem of lack of birth registration in Brazil years ago, which was practically eradicated, the issue did not use to lead to statelessness, configuring instead in relevant obstacles for the exercise of some rights (CLARO, 2015). In fact, there is today no major cause of statelessness in the country, mainly because anyone born in Brazilian territory is considered Brazilian (*jus soli*).

But it was not always like that. Around 200,000 Brazilian children were at risk of becoming stateless, after a change in the 1988 Constitution in 1994<sup>18</sup>. The revision amendment no. 3 of that year stated that, to obtain Brazilian nationality, the child born abroad to a Brazilian parent should reside in Brazil and opt by the Brazilian nationality, requiring it formally in the country (BRASIL, 1988).

The interpretation usually given is that the approval of the amendment was a lapse of the legislator with unintentional consequences. However, considering that by the time the country experienced a massive emigration wave, some politicians were concerned that the children being born abroad from Brazilian parents, would be growing without connection with the Brazilian traditions and culture (MOULIN, 2015). In this sense, requiring them to come back to acquire the nationality was a form of dealing (wrongly, as became evident) with the question.

The constitutional change sparked protests from part of the 3 million Brazilians living abroad, especially the ones who had no intentions to go back to Brazil and/or lived in countries with *jus sanguinis* tradition, such as Germany, Switzerland, Italy and Japan. In those countries, the children born to both Brazilian parents would be stateless at the time. They would not have the chance to leave the country of residence legally, nor to visit relatives in Brazil, since they would not have access to a travel document. The only case by which the

---

<sup>18</sup> For a full analysis of the case, see MOULIN, Carolina. Mobilizing Against Statelessness: the case of Brazilian Emigrant Communities. In: HOWARD-HASSMANN, Rhoda E.; WALTON-ROBERTS, Margaret (Eds.). **The human right to citizenship: a slippery concept**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015.

child of a Brazilian could receive the nationality of the parent, was if at least one of the genitors was working abroad for the Brazilian government (BRASIL, 1988).

Considering that situation, Brazilian families living abroad created a campaign through the internet, called *Brasileirinhos Apátridas*, with a website to promote awareness about the problem<sup>19</sup>. Their case attracted attention of the civil society and media. Parents living abroad started to organize meetings, interviews and put pressure on Brazilian diplomats and lawmakers. Protests took place in several cities around the world, including in front of the UN Headquarters in Geneva.

Finally, the movement gained the National Congress when Senator Lúcio Alcântara proposed the amendment 272/2000, approved as Constitutional Amendment 54/2007, by which the child of a Brazilian mother or father born abroad, would be a Brazilian national, sufficing to be registered in the Brazilian competent consulate (BRASIL, 1988). The amendment puts an end on years of uncertainty for the parents who felt connected to their country of origin and wanted their children to have the chance to share their citizenship, and perhaps move freely to their country of origin in the future. As noted by Moulin, there were political reasons that allowed the change to pass in the National Congress. By the time, public opinion in Brazil was concerned with the mistreatment of Brazilians abroad, including tourists. Moreover, the political power of emigrants had risen, since “the number of Brazilian emigrants able to vote jumped from 104,660 in 2006 to 200,392 in 2010” (MOULIN, 2015).

Therefore, Brazil has changed its Constitutional provisions about nationality, avoiding new cases of statelessness from children of Brazilian parents (GODOY, 2010). The initiative was praised by the UNHCR, which cited the case in its compilation of good practices concerning the Global Action Plan to End Statelessness (UNHCR, 2015).

Additionally, the case of *Brasileirinhos Apátridas* reveals a well succeeded transnational civic engagement, by which persons of the same nationality of origin, virtually connected even if living in different countries, joined the same struggle, with positive results. In the opinion of Moulin,

the experience created a sense of community among Brazilian nationals in foreign territories and highlighted the fact that, despite their different social classes, life circumstances, and countries of residence, many of the problems and restrictions they faced were the same. The movement

---

<sup>19</sup> The website is still online up to now. BRASILEIRINHOS APATRIDAS. Available at: <http://brasileirinhosapatridas.org/> Accessed on: 06 Mar. 2019.

showed, consequently, the ability of territorially dispersed nationals to enact, collectively, a form of *transnational citizenship* that served their own interests and agendas (MOULIN, 2015).

It was the Law no. 9.474 from 1997, that is, the National Refugee Act, which first included protection for stateless persons in Brazil, but just in case they are also refugees. This is what stated in Article 1, item II, which requires the person without nationality to be out of his country of habitual residence, and to be uncappable or unwilling to return by force of a well-founded fear of persecution, on grounds of race, religion, nationality, social group or political opinion (BRASIL, 1997). This definition amounts to the concept of refugee of the 1951 Convention, which means the Brazilian state has recognized in 1997 only the protection of “stateless refugees”, not stateless persons who did not suffered any persecution.

However, Brazil has ratified both the 1954 and the 1961 Statelessness Conventions, incorporated in the national legislation in 2002 and 2015 respectively<sup>20</sup>. Consequentially, the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons imposes a duty of the state to recognize the stateless, conceding to the person in this condition, at least the same rights of the migrants in general (UN GENERAL ASSEMBLY, 1954). That is why, although the country did not recognize statelessness in a specific law, it had already the obligation to do so, since 22 May 2002, date of publication of the Decree n. 4.246 of 22 May 2002, which promulgated the 1954 Convention.

In the meantime, stateless residents in Brazil were identified by the government, which used to give them travel documents and guarantee the same rights and duties as regular migrants (GODOY, 2010). The Federal Police had the legal duty to register as stateless any foreigner whose travel document omitted the person’s nationality<sup>21</sup>. However, that did not constitute a statelessness determination procedure, with the application of appropriate mechanisms to ascertain if the concerned person really does not have the nationality of any state. Thus, Brazil remained for many years in violation of the international norms, lacking at the administrative level an appropriate mechanism to determine the condition of stateless of an individual, and considering stateless loosely anyone whose document did not make mention to a previous nationality.

---

<sup>20</sup> Decree 4.246/2002 enacted the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, while Decree 8.501/2015 enacted the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

<sup>21</sup> Information provided by request of this author, through the Law of Access of Information (Law no. 12.527/2011), with the official response of the Brazilian Ministry of Justice dated 29 June 2017.

In 2011, the text of the 1954 Convention on Statelessness was used as basis for the Brazilian Judiciary to recognize the status of stateless of Mr. Andrimana Buyoya Habizimana, who came from Burundi and arrived in Brazil from South Africa, hidden in a cargo ship. He requested the status of refugee, what was denied by the Brazilian authorities. Burundi then informed he was not national of that country, and South Africa also did not accept his deportation. He remained in a legal limbo, until 2011 when the Federal Justice finally determined that the Brazilian state should confer him the status of stateless, based on the 1954 Convention and the constitutional principle of human dignity (BRASIL, TRF-5, 2011). That was a paradigmatic decision, which came to fill an important legislative gap, and at the same time raised awareness of the law operators to the possibility, and the need, to apply the text of international human rights treaties ratified by the country, independently of internal legislative inaction.

In November 2010, representatives of several governments of Latin America gathered in Brasilia, for the occasion of the 60 years of the UNHCR, and approved the Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas. The document urged the countries of the continent to accede to the international instruments on statelessness, reviewing their national legislation to prevent and reduce situations of statelessness, and adopt comprehensive mechanisms for birth registration (UNHCR, 2010).

As a development in this direction, a draft of legislative proposal to establish a mechanism for determination of the condition of stateless was elaborated in 2011 by Luiz Paulo Barreto, then Secretary-Executive of the Ministry of Justice. The draft bill had several guarantees for the protection of stateless persons, and presented a definition of stateless person which included those who did not have effective nationality, broader therefore than the definition of the 1954 Stateless Convention (GODOY, 2010).

Another proposal was presented in 2014 by the National Secretary of Justice, Paulo Abrão, as result of a collaboration with the UNHCR Office in Brazil. The law project established rights and duties for the stateless in the country and designated the National Committee for Refugees (CONARE) as the appropriate organ to decide about the stateless determination. But none of the proposals arrived to be voted by the National Congress.

In December 2014, for the occasion of the 30<sup>th</sup> anniversary of the 1984 Cartagena Declaration, Governments of Latin America and the Caribbean met in Brasilia for a Ministerial Meeting, called Cartagena+30, where 28 countries and three territories adopted by

acclamation the Brazil Declaration and Plan of Action<sup>22</sup>. The event provided momentum for pressing the states to reform their legislations, in order to enhance the protection of refugees and stateless in the countries of Latin America. The Brazil Declaration brings an entire chapter dedicated to statelessness, with the intention of promoting cooperation between governments, the UNHCR and civil society for implementing actions to prevent stateless, protect stateless persons and solve the existing cases of statelessness<sup>23</sup>.

In 2016, the Decree no. 8.757/2016 facilitated the naturalization of migrants in Brazil, by revoking a series of requirements, such as demonstrating that the person speaks Portuguese by reading parts of the Constitution in front of a Judge, but most importantly, by removing the requirement that the immigrant should renounce his former nationality, in order to receive the Brazilian one, avoiding the risk of statelessness (BRASIL, 2016).

It remains in force, however, an unjustifiable Constitutional norm, which determines the loss of the Brazilian nationality, for those who acquire another nationality. The two exceptions are the recognition of an original nationality (such as decurrent from *jus sanguinis*); or the imposition of naturalization by the foreign law, for the Brazilian resident being able to remain in the territory, or exercise civil rights in the country concerned (BRASIL, 1988). Statelessness can result if by any reason, the new nationality is lost, until the Brazilian one is reacquired. The mere possibility of losing the Brazilian nationality, by acquiring another one, is incompatible with the increasing acceptance, all over the world, of the possibility of having double or multiple nationalities, since it is a matter of personal autonomy and individual identity.

In any case, the high-level events mentioned above, as well as the leading role of the Brazilian Government in their organization, in partnership with the UNHCR Office in the country, have certainly influenced the inclusion of statelessness in the new migratory law approved in 2017, as will be studied below.

---

<sup>22</sup> To a comprehensive analysis of the advancements contained in this Declaration concerning the eradication of statelessness, see MONDELLI. Juan Ignacio. La erradicación de la apatridia en el Plan de Acción de Brasil. *Agenda Internacional*, v. 22, n. 33, p. 129-148, 2015.

<sup>23</sup> The main actions provided are that the states: accede to both the 1954 and 1961 Stateless Conventions; harmonize internal legislations and practices on nationality with international standards; facilitate universal birth registration; establish effective statelessness status determination procedures; adopt legal protection frameworks that guarantee the rights of stateless persons; Facilitate naturalization; confirm nationality, for example, by facilitating late birth registration, providing exemptions from fees and fines and issuing appropriate documentation; and facilitate the restoration or recovery of nationality through legislation or inclusive policies. (REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, Brazil Declaration and Plan of Action, 2014).

## The New Legal Framework for Stateless Persons in Brazil

According to the Federal Police, until August 2017 there were 1,649 stateless persons with permanent residence in Brazil, 2 stateless refugees, one stateless with temporary residence and one provisory, totalizing 1,653 individuals<sup>24</sup>. Another 1,039 stateless persons had their register canceled by decease, 284 were naturalized as Brazilians and 31 were waiting for naturalization<sup>25</sup>. These numbers do not mean that an appropriate identification procedure of stateless persons was applied by the Brazilian authorities. As informed by the Department of Migrations of the Ministry of Justice, such a procedure was not in place until 29 June 2017<sup>26</sup>, what means that the state could be considering stateless persons, who in fact had another nationality. In fact, the former migratory legislation was completely silent about the stateless condition in the country, as seen above.

However, the discipline of statelessness in Brazil has changed completely, with the entry in force of the new migratory legislation (Law no. 13.445/2017), finally revoking the Statute of the Foreigner<sup>27</sup>. Two innovations are especially important. The first is the introduction of a new kind of visa for “humanitarian hosting” (*acolhida humanitária*)<sup>28</sup>. The visa will be granted for those “*stateless* or nationals of any country in situations of serious or imminent institutional instability, armed conflict, major disaster, environmental disaster or serious violation of human rights or international humanitarian law” (BRASIL, 2017).

This innovative migratory solution has its roots in the recent practice of the Brazilian state, to concede a special visa for humanitarian purposes, initially for the Haitians victims of a devastating earthquake in 2010. The *humanitarian visa* has helped to regularize the migratory situation of many Haitians who came to the country, allowing them to have access to work and essential public services. The initiative was then extended to people of Syrian origin in 2013, due to the lasting civil war in course in the country. In their case, the visa was conceded in Brazilians consulates around the Middle East, allowing them to fly legally to Brazil, and once in the country, apply for refugee status. The fact that the word “stateless”

---

<sup>24</sup> The Federal Police does not specify what they understand as “provisory”. Information provided by request of the author, through the Law of Access of Information, with the official response of the Brazilian Federal Police dated 29 August 2017.

<sup>25</sup> Information provided by request of the author, through the Law of Access of Information, with the official response of the Brazilian Federal Police dated of 29 August 2017.

<sup>26</sup> Information provided by request of the author, through the Law of Access of Information, with the official response of the Department of Migrations of the Ministry of Justice dated of 29 June 2017.

<sup>27</sup> As it was called the former migratory Law no. 6.815/1980, from the time of the military dictatorship.

<sup>28</sup> The term “acolhida” in Portuguese refers to host, received in a hospitable way.



was included in the provision of this new kind of visa, means that any stateless person in a situation of serious or imminent institutional instability, armed conflict, major disaster, environmental disaster or serious violation of human rights or international humanitarian law, will be able to apply for the *humanitarian visa*<sup>29</sup>, marking an important form of complementary protection.

The second crucial change introduced by the Law no. 13.445/2017, is the inauguration of an entire section about “protection of the stateless people and reduction of statelessness”, finally equipping Brazil with a dedicated normative for the stateless present or willing to live in the country. The text guarantees for the applicants the same “protective mechanisms and of social inclusion facilitation” of the 1954 Stateless Convention, in addition of those provided under the 1951 Refugee Convention and the National Refuge Act (BRASIL, 2017). Stateless persons resident in Brazil are now provided with all the rights applicable to migrants in general, without discrimination in relation to nationals, what include appropriate documents, public education and health, social assistance and social security, access to justice, right to work legally and enjoy labour rights, freedom to remain, leave, circulate and return to the national territory, and right to family reunion (BRASIL, 2017).

It is worth noting that the new migratory act only stated in its Article 26 that “regulation shall provide for the special protection institute of the stateless person, consolidated in a simplified naturalization process” (BRASIL, 2017). That meant there was a positive obligation for the government to create an infra-legal rule tackling the whole question. That was fulfilled with the adoption of the Decree no. 9.199/2017, which regulated the Law, and the edition of the Interministerial Ordinance no. 5 (February 2018), finally establishing the specific procedure to be followed by the stateless persons in the country.

To make if short, the new legislation advances a simple but effective solution for turning a stateless person into a full citizen of the country. According to Article 26 and its paragraphs, the procedure for recognition as stateless intends to verify, in the first place, if the person is a national of any state under its law. For that purpose, all information and documents from the applicant and other national and international organizations can be considered. Once recognized the situation of statelessness, it will be automatically offered for the applicant the possibility of acquiring the Brazilian nationality, through facilitated

---

<sup>29</sup> That would include, for instance, the Rohingya population from Myanmar, most of which are stateless, and who have been victims recently of fierce persecution in the country. Thousands have fled to Bangladesh, becoming refugees, what does not affect their stateless condition.

naturalization. In case the stateless person accepts this solution, the naturalization should occur in up to 30 days (BRASIL, 2017). The inclusion of this deadline is welcome, since the person concerned will not have to wait indefinitely for the state to take action, what could be the case otherwise. If the decision on the application is negative, the applicant can lodge an appeal, and if confirmed the denial, it is prohibited the devolution of the person to where his life, personal integrity or liberty is at risk, what copes with the principle of *non-refoulement*.

If the stateless person opts for not naturalizing in Brazil, permanent residence should be granted by the migratory authority. That means the individual will be able to stay in Brazil lawfully as a stateless person, what is especially useful for those who are waiting to receive another nationality from a third country. The loss of the condition of statelessness includes the cases of renounce, proof of falsification of the documents used for the application, or the existence of facts which, if known by the time of the recognition as stateless, would have taken to a negative decision (BRASIL, 2017).

In sum, the approval of a specific statelessness regulation in Brazil configures a very important development in the area, turning the country into a place where people in this situation can count with clear rules and appropriate solutions for addressing their case. Even if there are few stateless in Brazil to date, nothing precludes the possibility that stateless persons living in other countries start to consider coming to Brazil for benefiting from the protection of the new legislation. If on the one hand, this is compatible with the hospitality spirit build lately in the South American country, on the other, stateless persons will have to consider all the aspects of such an endeavor, especially the lack, for now, of appropriate social integration policies for migrants in general.

Moreover, migrations are frequently moved by economic demands, which includes the consideration, by potential migrants, of the opportunities offered in the prospective host country. Since Brazil is not in its best shape in this regard nowadays, it seems unlikely that the number of stateless persons coming to the country rises considerably, just to benefit from the facilitated naturalization procedure, or even to remain as recognized stateless. However, this is not impossible to occur in the future, and in any case, if something similar happens, Brazil has absolutely nothing to lose. It would contribute with its share for helping to solve an international issue with dramatic human consequences, which leaves entire families in a legal limbo, while the new arrivals could bring new competencies, experiences and cultural diversity.

Instead of a great number of newcomers, it is more likely that stateless persons already resident in Brazil will access the procedure to regularize their situation, gaining therefore legal recognition and the chance to have, perhaps for the first time in their life, a country to call their own, with all the entitlements of rights and participation that citizenship brings with it. In this sense, their existence would not be in the shadow anymore, and they will be able to study and work legally, as well as to integrate in equality of conditions with other Brazilian citizens.

In addition, the Brazilian foreign policy would benefit from the image of a state which cares about a relevant international issue which has been raised as priority by UNHCR, and has acted to improve the hosting conditions for stateless persons, in line with what is already required by international law, what can reinforce its positioning as an emerging power with humanitarian vocation, in a world full of injustices and contradictions.

### **Final Considerations**

As seen, statelessness is an intricate question which can cause exclusion and discrimination. There have been global efforts to eradicate this problem, mainly by asking states to adhere to international agreements and applying the recommended solutions. Although many states have been signing those Conventions, their effectiveness is limited if not adopted internally a statelessness determination procedure, in order to ascertain if the individual is, or is not national of a state. If the answer to this question is negative, in the end of the procedure, the person receives the status of stateless person, being able of accessing rights guaranteed for who remains in this condition. However, the ideal would be if this individual could finally obtain a nationality, being able to exercise his/her citizenship in the place of residence.

That was exactly what the Law no. 13.445/2017 did in Brazil. The country had ratified in 2002 the 1954 Convention on the status of stateless persons, however there was nothing in the internal legislation to implement it, leaving stateless persons in the limbo of invisibility. Now, an appropriate procedure was established, not only recognizing stateless persons as such, but also offering them a facilitated naturalization in Brazil. That can be seen, in practice, as in invitation for those who do not belong anywhere, to become part of the Brazilian society and contribute to its development. The approval of the law, in these terms, is in line with the construction of a Brazilian policy of hospitality in the country, which started with the

“humanitarian visas” for Haitians and Syrians, and is being currently tested through the reception of an increasing number of Venezuelans.

Therefore, the new Migratory Act brings the question of statelessness to a new phase in Brazil. With its entry in force, stateless persons can benefit from the rights guaranteed by the law, while waiting for the response of the application for recognition as a stateless person. After being recognized as a stateless person, the applicant can benefit from a facilitated naturalization process, being offered the Brazilian citizenship. By creating a statelessness determination procedure, and an innovative naturalization path, the new legislation puts Brazil as a reference in Latin America in terms of legal framework to address and solve cases of statelessness.

Individuals that had the bad luck of falling into the cracks of nationality laws, or were arbitrarily deprived of their citizenship, remaining uncovered of the fundamental protection of a national state, are now able to rebuild their lives in Brazil, having immediate access to essential rights. It is the case of Maha Mamo, whose inspiring history became worldwide known, being finally awarded the right to become a full member of the Brazilian society.

## References

ARCARAZO, Diego Acosta. Toward a South American Citizenship? The Development of a New Post-National Form of Membership in the Region. *Journal of International Affairs*, v. 68, n. 2, p. 213, 2015.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Law no. 6.815 of 19 August 1980, defines the legal situation of the foreigner in Brazil, creates the National Immigration Council. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 Nov. 1980.

\_\_\_\_\_. Law no. 9.474, 22 July 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 Sep. 1997.

\_\_\_\_\_. Decree n. 4.246 of 22 May 2002. Promulgates the Convention on the Status of Stateless Persons. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 May 2002, Seção 1, p. 5.

\_\_\_\_\_. Decree n. 8.757, 10 May 2016. Amends Decree no. 86.715, from December 10, 1981, to dispose about the legal situation of the foreigner in the Federative Republic of Brazil. Available at: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8757.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8757.htm). Accessed on: 20 Set. 2017.

\_\_\_\_\_. Decree n. 86.715 of 10 December 1981. Regulates Law No. 6.815, of August 19, 1980, which defines the legal status of foreigners in Brazil, creates the National Immigration Council, and provides other measures. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 Dec. 1981, Seção 1, p. 23496.

\_\_\_\_\_. Law n. 13.445 of 24 May 2017. Institutes the Migration Law. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 May 2017, p. 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Cidadania. *Brasil erradica casos de crianças sem registro civil de nascimento*. Available at: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/brasil-erradica-sub-registro-civil-de-nascimento> Accessed on: 27 Sept. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. (5. Região). *Apelação/Reexame necessário 200984000065700*, Relator: Desembargador Federal Bruno Leonardo Câmara Carrá. Recife, 29 September 2011.

CLARO, C. A. B. Os 60 anos da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas e seus Reflexos na Legislação Brasileira. In: Carlos Alberto Marinho Cirino; Teresa Cristina Evangelista dos Anjos; Cleber Batalha Franklin. (Org.). *Direito e Cidadania*. 1ed. Boa Vista: Editora da UFRR, 2015, v. 1.

FOX, Margalit. Garry Davis, Man of no Nation Who Saw One World of No War, Dies at 91. *The New York Times*, New York, 28 Jul. 2013. Available at: [http://www.nytimes.com/2013/07/29/us/garry-davis-man-of-no-nation-dies-at-91.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/07/29/us/garry-davis-man-of-no-nation-dies-at-91.html?pagewanted=all&_r=0) Accessed on: 19 may 2017.

GIBNEY, Matthew. Statelessness and citizenship in ethical and political perspective. In: EDWARDS, A; WAAS, L. V. (Ed.) *Nationality and Statelessness under international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

GLOBAL CAMPAIGN FOR EQUAL NATIONALITY RIGHTS. *Global overview*. Available at: <http://equalnationalityrights.org/countries/global-overview> Accessed on: 12 May 2017.

GODOY, Gabriel Gualano. Considerações sobre recentes avanços na proteção dos apátridas no Brasil. *Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 6, p. 61-72, 2010.

GROOT, Gerard-René de. Children, their right to nationality and child statelessness. In: EDWARDS, A; WAAS, L. V. *Nationality and Statelessness under international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 144-168.

GUERIOS, José Farani Mansur. *Condição Jurídica do Apátrida*. Tese de concurso à cadeira de direito internacional privado da Faculdade de Direito do Paraná (UFPR). Curitiba, 1936.

JEDSADACHAIYUT Nantanee; AL-JASEM, Nadia. Overcoming statelessness in Thailand one case at a time. *UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES*, 24 Nov. 2016.

Available at: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/11/5836af624/overcoming-statelessness-thailand-case-time.html> Accessed on 22 June 2017.

KHANNA, Melanie J.; BRETT, Peggy. Making effective use of UN human rights mechanisms to solve statelessness. In: KHANNA, Melanie J.; VAN WAAS, Laura. *Solving Statelessness*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013.

MANLY, Mark. UNHCR's mandate and activities to address statelessness. In: EDWARDS, Alice; VAN WAAS, Laura. (Eds.). *Nationality and Statelessness under International law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 88-114.

MCKINSEY, Kitty. The stateless brides of Vietnam. *Refugees Magazine*, n. 147, 2007.

MONDELLI, Juan Ignacio. La erradicación de la apatridia en el Plan de Acción de Brasil. *Agenda Internacional*, v. 22, n. 33, p. 129-148, 2015.

MOULIN, Carolina. Mobilizing Against Statelessness: the case of Brazilian Emigrant Communities. In: HOWARD-HASSMANN, Rhoda E.; WALTON-ROBERTS, Margaret (Eds.). *The human right to citizenship: a slippery concept*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015.

NONNENMACHER, S.; CHOLEWINSKI, R. The nexus between statelessness and migration. In: EDWARDS, Alice; VAN WAAS, Laura. *Nationality and Statelessness under International law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 247-264.

REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, *Brazil Declaration and Plan of Action*, 3 December 2014. Available at: <http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html> Accessed on: 14 Nov. 2017.

GOVIL, Rhada; EDWARDS, Alice. Women, nationality and statelessness: the problem of unequal rights. In: EDWARDS, Alice; VAN WAAS, Laura. (Eds.). *Nationality and Statelessness under International law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 169-193.

UN GENERAL ASSEMBLY. Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954. In: UNITED NATIONS. *Treaty Series*, New York, v. 360, p. 117, 1960. Available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html> Accessed on: 4 Sept. 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Convention relating to the Status of Stateless Persons*. 28 September 1954.

UN GENERAL ASSEMBLY. *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, Article 15 (2). Available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>. Accessed on: 10 Aug. 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas*, 11 November 2010. Available at: <http://www.refworld.org/docid/4cdd44582.html> Accessed on: 14 Nov. 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Global Action Plan to End Statelessness*, 4 November 2014. Available at: <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html> Accessed on: 20 Jun. 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Good Practices Paper - Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness*, 23 February 2015. Available at: <http://www.refworld.org/docid/54e75a244.html>. Accessed 28 June 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *I Am Here, I Belong: The Urgent Need to End Childhood Statelessness*, 3 November 2015. Available at: <http://www.refworld.org/docid/563368b34.html> Accessed on: 20 Jun. 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Under the Radar and Under Protected*. The urgent need to address stateless children's rights. UNHCR, 2012.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Climate Change and Statelessness: An Overview*. 15 May 2009. Available at: <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html> Accessed on: 24 Oct. 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The Concept of Stateless Persons under International Law. Summary Conclusions*. Expert meeting organized by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Prato, Italy, 27-28 May 2010. Available at <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html> Accessed on: 30 set. 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Handbook on Protection of Stateless Persons*. 30 June 2014. Available at: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html> Accessed on: 28 Apr. 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Self-Study Module on Statelessness*, 1 October 2012. Available at: <http://www.refworld.org/docid/50b899602.html> Accessed on: 13 Oct. 2017.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Special Report – Ending Statelessness*, 4 November 2014. Available at: <http://www.refworld.org/docid/572062254.html>. Accessed on: 20 Jun. 2017.

UNASUR. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Signed on 23 May 2008 in Brasília, Brasil. Quito: UNASUR, 2011.

UNHCR. Maha Mamo, a stateless refugee in Brazil, talks about the challenges of a life without nationality. Available at: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/maha-mamo-refugiada-apatrida-no-brasil-fala-sobre-os-desafios-de-uma-vida-sem-nacionalidade/> Accessed on 20 Jun. 2017.

UNICEF. *The births of around one fourth of the global population of children under five have never been registered*. Available at: <https://data.unicef.org/topic/child-protection/birth-registration/> Accessed on: 19 May 2017.

UNITED NATIONS. Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries. In: INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II, 2006. Available at: <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>. Accessed 8 Aug. 2017.

VAN WAAS, Laura. The UN stateless conventions. In: EDWARDS, Alice; VAN WAAS, Laura. *Nationality and Statelessness under International law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 72.

\_\_\_\_\_. *Nationality Matters: Statelessness under International Law*. School of Human Rights Research Series, vol. 29. Tilburg: Intersentia, 2008.

\_\_\_\_\_. The children of irregular migrants: A stateless generation? *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 25, n. 3, Sep. 2007.

WEIS, Paul. *Nationality and statelessness in international law*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979.

## **Statelessness in Brazil: from invisibility to the invitation for becoming a citizen**

### **Abstract**

Statelessness is a serious problem which affects millions of persons worldwide. Although it is not a new question, it was not sufficiently studied yet, specially in Brazil. This paper aims to fill this gap, by analyzing the concept, causes and consequences of statelessness. In addition, it will shed light on how the South American country deals with the persons without any nationality in its territory. The research shows how, from not addressing the question at all, Brazil passed to be a country with a newly adopted legislation on the matter, which not only recognizes stateless persons, but also offers them the Brazilian citizenship, providing an innovative solution to their plight.

**Keywords:** Nationality, statelessness, stateless persons, nationality, stateless, statelessness

## **Apatridia no Brasil: da invisibilidade ao convite para se tornar cidadão**

### **Resumo**

A apatridia é um problema grave que afeta milhões de pessoas em todo o mundo. Embora não seja uma questão nova, ainda não foi suficientemente estudada, especialmente no Brasil. Este trabalho visa preencher esta lacuna, analisando o conceito, as causas e as consequências da questão da apatridia. Além disso, busca desvendar como o país sul-americano lida com as pessoas sem nacionalidade em seu território. A pesquisa mostra como o Brasil passa do completo silêncio em relação à questão, a ser um país com uma recém-aprovada legislação sobre o assunto, a qual não apenas reconhece os apátridas, mas igualmente oferece a eles a cidadania brasileira, proporcionando uma solução inovadora para a questão.

**Palavra-Chave:** Nacionalidade, apatridia, apátridas, nationality, stateless, statelessness

## **Apatridia en Brasil: de la invisibilidad a la invitación a convertirse en ciudadano**

### **Resumen**

La apatridia es un problema grave que afecta millones de personas en todo el mundo. Aunque no es una cuestión nueva, todavía no es suficientemente estudiada, especialmente en Brasil. Este trabajo tiene la intención de suplir esa laguna, analizando el concepto, las causas y las consecuencias de la cuestión de la apatridia. También se busca revelar como el país suramericano trata a las personas sin nacionalidad en su territorio. La investigación muestra como Brasil ha pasado de lo silencio absoluto con relación a la cuestión, a un país con una recién aprobada legislación sobre el tema, la cual no solamente reconoce las personas apátridas, como les ofrece la ciudadanía brasileña, proporcionando una solución innovadora para la cuestión.

**Palabras clave:** Nacionalidad, apatridia, apátridas, nacionalidad, apátrida, apatridia



## Protesta Indígena y Medios de Comunicación: análisis de la Minga de resistencia social y comunitaria

Recibido: 30-12-2018  
Aprovado: 10-03-2019

Elizabeth del Socorro Ruano Ibarra<sup>1</sup>

### Introducción

Este trabajo explora un recorte analítico de los datos empíricos obtenidos en la investigación doctoral titulada “formas y significados en las protestas indígenas en Colombia y Brasil<sup>2</sup>”. En diálogo con la literatura sobre las movilizaciones indígenas en Colombia<sup>3</sup> se argumenta que los repertorios de protesta indígena en general, y las marchas en particular, son eventos singulares que evidencian disputas y tensiones entre las disposiciones jurídicas y las prácticas cotidianas. En ese sentido, este artículo busca evidenciar la adecuación que las modalidades de protesta a contextos sociopolíticos específicos, además su elección revela la densidad política del colectivo social que las operacionaliza.

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Estudos Latino-americanos (ELA-UnB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais-Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília (PPGECsA) – Brasil. Email: elizabethruano@gmail.com

<sup>2</sup> El proyecto ejecutado entre los años 2009 y 2012, contó con financiación mediante una beca para formación doctoral otorgada por el Programa Estudiantes Convenio (PEC-PG) Brasil, entre marzo de 2010 a diciembre de 2012.

<sup>3</sup> Castillo (1971); Jimeno (1986); Sánchez, Roldan y Sánchez (1993); López (2000); Rappaport (2000); Caviedes (2001); Bonilla (2003); Borrero (2003); López (2004); Archila (2005); Espinosa (2005); Laurent (2005); Muelas y Urdaneta (2005); Prada (2005); Hernández (2006); Galeano (2006); Jimeno (2006); Espinosa (2007); Moreno (2007); Almanza y Grosfoguel (2009); Archila (2009); Arrieta, (2009); Caballero (2009); Camacho (2009); Gros y Morales (2009); Jimeno, Castillo y Varela (2009); Ariza, (2010); Diaz y Muses (2010); González (2010a); Laurent (2010); Sánchez & Molina (2010); Caviedes (2011); Bedoya, (2012); Espinosa (2012); Molina (2012); Ruano (2013); Castaño (2015); Hanna, *et al* (2016) y (Ruano, 2016).

El concepto de repertorio (Tilly, 1995) define rutinas aprendidas, compartidas y puestas en escena mediante procesos de elección relativamente deliberados. Al ser creaciones culturales emergen y se reelaboran, principalmente, en contextos de aprendizaje político. Esa definición permite abordar la complejidad de la Minga de resistencia social y comunitaria (MRSC), mediante el análisis de las diferentes formas de protesta que fueron utilizadas – carta abierta, bloqueo de estrada, paseatas, marchas, concentraciones multitudinarias, ver figura 1 –. De ese modo se cuestiona los análisis, principalmente periodísticos, que la redujeron a la “gran marcha” entre el Resguardo indígena La María, departamento del Cauca<sup>4</sup> has Bogotá.

Durante las protestas la cobertura mediática se constituye en la fuente principal de información de la opinión pública sobre los manifestantes y sus motivaciones políticas. Amparados en una pretendida neutralidad los medios de comunicación ejercen relaciones de poder, apoyan, deslegitiman o criminalizan las movilizaciones sociales (Landsman, 1985; Ruano, 2016). El silenciamiento mediático orquestado (Almanza y Grosfoguel, 2009) durante los primeros días de realización de la MRSC y la cobertura posterior dada la resonancia mediática internacional son el punto de partida para analizar su desempeño como actores constitutivos en esa protesta.

Para tal fin en la primera parte de este artículo se analiza la MRSC alertando para las modalidades del repertorio de protesta y las disputas narrativas. La segunda sección, titulada “Minga en marcha”, problematiza a los medios de comunicación como actores constitutivos de esa protesta y discute la eficacia de la movilización en la perspectiva de los manifestantes. En la tercera parte se presenta una reflexión sobre la incorporación de la marcha en el repertorio de protesta indígena indicando que esa apropiación se circunscribe en la década de 1970, en el contexto de la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la retomada de la lucha por los territorios ancestrales.

Como estrategia metodológica se analizan algunos trechos de las entrevistas realizadas con 12 actores involucrados en la ejecución de la Minga de Resistencia Social y Comunitaria

---

<sup>4</sup> La división político-administrativa del país se estructura a partir del municipio como célula básica y los departamentos como instancias de articulación entre estos y el contexto nacional. El Cauca se localiza al sur del territorio nacional, posee aproximadamente 1 millón cuatrocientos mil habitantes de los cuales el 20% son indígenas, principalmente de las etnias Nasa y Misak.

(MRSC), entre ellos dos mujeres y 10 hombres, que declararon en su mayoría poseer escolaridad básica y apenas dos estudios de posgrado concluidos. Las entrevistas se realizaron en Popayán, Silvia y La María (Cauca), entre noviembre del 2010 y febrero del 2011. También se analizan recortes de cuatro videos (CNP, 2008; Contravía, 2008; Unasur, 2008; Unison, 2008) y de nueve noticias sobre esa protesta publicadas en la revista *Semana*, vehículo nacional de importante circulación, y en *El Liberal*, importante periódico en el Cauca<sup>5</sup>.

#### Breve descripción analítica sobre la *Minga de Resistencia Social y Comunitaria (MRSC)*

En este ítem se indaga al repertorio de la MRSC partiendo de las nociones conceptuales sobre identidad compartida, descontento, recursos disponibles y oportunidades políticas las cuales son dimensiones analíticas priorizadas en los estudios sobre la protesta social. Esta sección se orienta por las siguientes preguntas ¿Cómo se eligen las formas de protesta? ¿Es viable identificar la historicidad de los aprendizajes políticos que fundamentan esas elecciones?

En la denominación de esa protesta conviene destacar el término *Minga*, categoría que proviene de la palabra quechua *minka*, utilizada por los indígenas andinos para definir el trabajo colectivo. El término fue recuperado por las organizaciones indígenas contemporáneas para nominar prácticas culturales para “pensar y actuar colectivamente en función de un objetivo en común” (Almanza y Grosfoguel, 2009: 249). Es pertinente demarcar ese acto deliberado indígena de nominación étnicamente referenciado.

Durante el primer congreso nacional de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC<sup>6</sup>), en 1982, y en los congresos de sus organizaciones filiales, se acordó que la palabra *minga* denominaría en adelante a la movilización indígena. Tal decisión reflejó una estrategia política étnica de reafirmación espiritual y cosmogónica (Arrieta, 2009). Es decir, la adopción de esa categoría denota procesos reflexivos que demarcan los discursos indígenas. En la perspectiva

---

<sup>5</sup> Este periódico de cobertura departamental fue creado el 13 de marzo de 1938. En el 2007 cuando conmemoró 70 años de existencia, incursionó en la divulgación en la *web*. En 2012 fue anunciada la falencia financiera y su posterior cierre en abril del mismo año.

<sup>6</sup> Movimiento indígena de carácter nacional fundado en 1987 para la defensa y protección de los derechos étnicos en Colombia. Entre la ONIC y el CRIC hay relaciones de cooperación, sin embargo, también surgen tensiones entorno a las agendas y mecanismos de acción.

de Fairclough (2003), la incorporación de términos propios revela prácticas y formas específicas de representación social.

Sin embargo, el término originario del mundo indígena experimentó cierta transformación y transición como categoría social amplia que se hizo evidente durante la MRSC. Las expresiones “gran Minga” o “Minga nacional” mediante las cuales se denominó a esa protesta remiten a la duración de la protesta, entre el 10 al 23 de noviembre de 2008, a la extensión del trayecto recorrido, 600 kilómetros de distancia entre el territorio indígena La María (Cauca) hasta Bogotá, capital colombiana y al significativo contingente de manifestantes. Esa protesta exploró el trabajo colectivo previo de diversos procesos organizativos y de movilización social a ejemplo del Parlamento Indígena y Popular, realizado entre los años 2004 a 2006.

Según Castaño (2015), la MRSC se configuró interculturalmente promoviendo la unidad y el respeto a la diversidad social. Rappaport (2011) reafirmó la diversidad de actores y su impacto en la agenda amplia e inclusiva de la MRSC, indicando que a partir de esa protesta el término Minga dejó de ser una categoría exclusiva de la movilización indígena y pasó a definir una dinámica social intercultural. En esa trilla, el término interculturalidad reafirma la ampliación de la definición de Minga cobijando la movilización política de diversos colectivos identitarios.

Otra dimensión conceptual de la definición ampliada de Minga es el carácter pedagógico que se consolidó alrededor de las protestas por las conmemoraciones de los 500 años del *descubrimiento*. Las mingas de la década de 2000 crearon “propuestas metodológicas” sobre cómo hacer política en el cotidiano (Díaz, 2008). Rozental (2009, p. 52) afirmó que “la minga es una fiesta, una oportunidad de compartir y de consolidación de lazos; [en la minga] la fuerza de las personas se multiplica”. Sin embargo, también alertó que, como proceso social dinámico “tiene contradicciones, experiencias y aspiraciones diversas”.

La MRSC inició el 9 de octubre y finalizó el 23 de noviembre del 2008, fecha en que los marchantes retornaron a sus lugares de origen. En su repertorio utilizó las siguientes formas de protesta: carta abierta dirigida al presidente Uribe; bloqueo de la carretera Panamericana; denuncia de la infiltración militar de la protesta; concentraciones multitudinarias; campaña mediática de denuncia de la represión armada; paseata y marchas. Mediante la divulgación de la carta abierta, en la cual se invitó a Uribe a una reunión a realizarse en el territorio indígena La María (Cauca), se inauguró esa protesta. Esa comunicación fue firmada por un colectivo social

diverso – indígenas, mestizos, afrodescendientes, rural y urbano del Suroccidente Colombiano – que politizó la exigencia de intervención estatal en problemáticas sociales comunes.

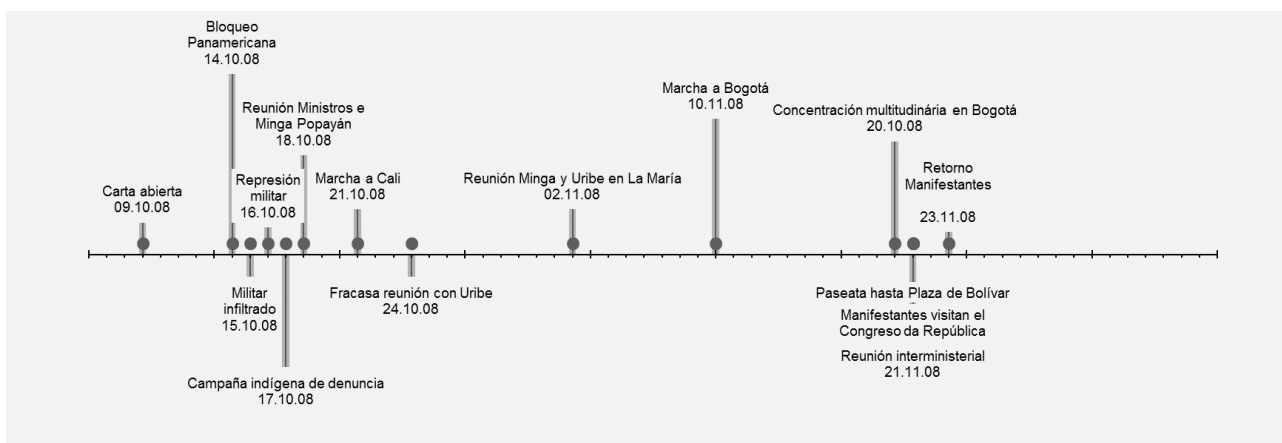


Figura 1. Línea de tiempo Minga de Resistencia Social y Comunitaria (2008).

Algunos análisis destacaron la coyuntura en la cual se realizó la MRSC puesto que el segundo semestre del 2008 se presentó agitado socialmente (Laurent, 2010) en contraste con cierto apaciguamiento de la protesta al inicio del año. Díaz (2008) la entendió como una protesta contra la política de Seguridad Democrática. En similar sentido, Rappaport (2013) afirmó que el militarismo neoliberal del presidente Uribe se constituyó en eje articulador entre indígenas, universitarios, organizaciones agrarias y sectores populares.

Se defiende que la MRSC no fue una dinámica meramente coyuntural a pesar del descontento por las profundas limitaciones sociales impuestas por el gobierno Uribe. Almanza y Grosfoguel (2009) destacan que la agenda reivindicativa de esa protesta remite a un proceso de resistencia social a la expansión capitalista y su lógica de muerte. Como dinámica pedagógica propone una pauta con ejes amplios - construcción de la agenda de los pueblos – y específicos – exigir el cumplimiento de los acuerdos celebrados pelo Estado colombiano, negarse al Tratado de Libre Comercio (TLC), rechazar las leyes de despojo de los recursos naturales y la política de terror y guerra.

Ante la negativa de Uribe de comparecer a la reunión convocada por la MRSC, los manifestantes bloquearon la carretera Panamericana en las inmediaciones del territorio indígena La María. El 16 de octubre de 2008, cuando ese bloqueo ya había superado 36 horas de duración, la fuerza pública lo reprimió evidenciando excesos en esa incursión. Cortés (2009) mostró las

estrategias discursivas de Uribe y del jefe de la policía nacional que buscaron invertir las causas y consecuencias del atropello estatal al derecho de manifestación.

Las noticias vehiculadas por los medios nacionales, especialmente por el periódico *El País de Cali*, entre el 12 y el 28 de octubre del 2008, enmarcaron a la Minga como un hecho violento e ilegal (Bedoya, 2012). De otro lado, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y el CRIC, en el mismo periodo divulgaron ocho comunicados en los cuales acusaron a los medios de comunicación por representarlos como un peligro para el país y también enfatizaron la represión estatal contra esa movilización (Cortés, 2009 y Bedoya 2012).

Los manifestantes impulsaron además una campaña autodenominada ‘Minga informativa’ para denunciar el uso desproporcionado de la fuerza pública y ratificar la legitimidad de la protesta. Esa iniciativa consistió en una densa articulación de 138 radios comunitarias y 30 radios indígenas que ofrecieron cobertura mediática alternativa sobre la protesta (Vieira, 2008). Esa estrategia ganó nuevos contornos a partir de la divulgación, por el canal de televisión internacional CNN, de un video que constató los excesos de la fuerza pública para dispersar el bloqueo.

En discurso de Uribe, transmitido por televisión el 22 de octubre de 2008, a pesar de comprobado el exceso policial en la contención del bloqueo, presentó “a los indígenas como un actor social nocivo para la paz, la seguridad y la estabilidad de todo el país”. Reconoció que “un integrante de la fuerza pública [...] disparó en medio del conflicto [...] disparos justificados [...] pues actuó en defensa propia al verse atacado por el grupo indígena”. Discursivamente convirtió a los manifestantes en el enemigo público, el “agente problemático, causante de malestar y tensión” (Cortés, 2009: 24-27).

El presidente colombiano enfatizó la clara demarcación de dos polos durante la represión al bloqueo. Legitimó el proceder de la fuerza pública al afirmar que, la policía, el ejército y el ESMAD sacrifican su integridad física y mental, e incluso, su vida, para proteger los intereses de la nación colombiana. De otro lado, sancionó el comportamiento violento de los manifestantes que además justificó la acción represiva de la fuerza pública. Frente a esas estratagemas discursivas de despolitización de la protesta los representantes de la MRSC presentaron denuncias formales ante las instancias pertinentes.

La conjugación de los mecanismos institucionalizados de denuncia con el repertorio de protesta incidió en la aceptación de Uribe para reunirse con los manifestantes en el territorio indígena la María, el 2 de noviembre de 2008. En el discurso de abertura de esa reunión, Aida Quilcué, indígena Nasa y en la época Consejera Mayor del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), expresó:

Presidente Uribe, se nos ha irrespetado y señalado de manera estigmática. Usted ha dicho que los pueblos indígenas somos terroristas, delincuentes [...] Usted y su equipo de ministros, en muchas oportunidades, le dijeron a la comunidad colombiana, desde la institucionalidad, la discriminación a los pueblos indígenas [...] nos tocó poner 120 heridos y muertos y la presión de la comunidad internacional y nacional para que usted se sentara con nosotros a desmentir lo que usted ha dicho [...] Protestamos contra un país que no es respetuoso de la diversidad [...] el objetivo de la Minga es exigir dignidad y respeto a nuestros procesos organizativos (CNP, 2008a).

El énfasis en ese trecho del discurso en la estigmatización agenciada por Uribe denota la búsqueda por reparación moral como eje transversal de la protesta. Denuncia la reproducción y actualización de prejuicios y estigmas étnicos como prácticas vehiculadas por representantes estatales en ámbitos institucionalizados. Es decir, se refrenda la vulnerabilidad dramática cuando quienes deberían garantizar los derechos étnicos los violan sistemáticamente. En ese contexto, la defensa de derechos reconocidos constitucionalmente continúa siendo el eje central de las reivindicaciones indígenas contemporáneas en América Latina.

A pesar de la presencia de Uribe en esa reunión constituir un logro importante los manifestantes declararon insatisfacción. Según afirmaron, “Uribe se dedicó a defenderse, no respondió, ni propuso soluciones”. Por su parte, el presidente afirmó que “es mejor contar con un gobierno que dice lo que piensa [...] ¿Qué tal, que, por salir del apuro, venga a comprometerme con obligaciones que no se pueden cumplir?” (Administrador, 2008f). Esas narrativas antagónicas denotan las distancias sociales entre los intereses gubernamentales y la agenda reivindicativa de la MRSC.

Según los manifestantes, las respuestas de Uribe en esa reunión reavivaron el descontento social y motivaron la continuidad de la protesta. Uribe criticó nuevamente la realización de la MRSC y afirmó que era inconsecuente porque ignoraba los problemas de seguridad del país. Además, según él, esa manifestación “escondía intereses políticos”. Esa declaración buscó deslegitimar la movilización encuadrándola como disputa partidaria. Frente a esa estrategia discursiva un líder indígena de la protesta respondió:

¡Claro que nuestra minga es Política! [...] político es defender los derechos indígenas y colectivos; [...] político es defender el carácter de entidad territorial de todos los territorios indígenas [...] político es discrepar de la llamada seguridad democrática. Político es rechazar los asesinatos, desapariciones, desplazamientos forzados, violencia y guerra. Político es defender las conquistas que hemos logrado en la Constitución. Político es defender la vida y la dignidad (Feliciano Valencia, in: Vieira, 2008).

En ese discurso la palabra político se revela en sentido pleno, principalmente al legitimar la política cotidiana de resistencia y búsqueda de condiciones de vida digna. La admisión de que la Minga es política reafirma ese proceso como sujeto colectivo de acusación a las políticas estatales que violan derechos a grupos vulnerables. Es importante enfatizar esas disputas discursivas para dimensionar las distancias entre los marcos de interpretación en juego. Esas diferencias se remontan a luchas históricas que, en alguna medida, son reconstruidas en las memorias de los manifestantes y en las modalidades del repertorio de protesta.

#### *MRSC en marcha*

El 10 de noviembre del 2008 en el territorio indígena La María (Cauca) se inició la marcha que recorrió aproximadamente 600 kilómetros de distancia y después de 13 días llegó Bogotá. “Las autoridades tradicionales pensamos que no había que ir [...] llevábamos más de un mes de protesta, no estábamos en condiciones físicas y económicas de aguantar esa marcha. Pero otros líderes dijeron: ¡nosotros vamos!” (Entrevista n 3, La María, 23/01/2011). Esa narrativa explicita que no hubo consenso inicial entorno a la eficacia política y pertinencia logística de emprender esa modalidad de protesta en el ámbito de la MRSC.

Tabla 1. Titulares sobre la MRSC



<b>N</b>	<b>Fecha</b>	<b>Fuente</b>	<b>Título</b>
1.	10/11/2008	Semana	1. Indígenas, de Cali a Bogotá.
2.	12/11/2008	El Liberal	2. Bogotá brindará garantías a comunidades indígenas en su visita.
3.	12/11/2008	El Liberal	3. Indígenas rechazaron el ataque dinamitero que mató dos soldados.
4.	12/11/2008	El Liberal	4. La ‘minga’ va rumbo a Bogotá.
5.	12/11/2008	El Liberal	5. Gobierno evalúa entrega de tierras a indígenas.
6.	12/11/2008	Semana	6. Indígenas la nueva oposición.
7.	14/11/2008	El Liberal	7. Alerta amarilla en hospitales.
8.	20/11/2008	Semana	8. Llegan 10 mil indígenas a Bogotá.
9.	21/11/2008	Semana	9. Sin acuerdo, indígenas reanudan marcha hacia Bogotá.

A partir de la información condensada en la tabla 1 se identificaron las palabras con mayor frecuencia en los títulos noticiosos sobre la Minga buscando evidenciar las distorsiones mediáticas sobre el acontecer de esa movilización social ¿Qué hay en juego en las disputas discursivas sobre esa protesta? El término indígenas aparece en ocho de los nueve títulos noticiosos en cuestión. Ese dato es importante porque se coloca como un marcador del perfil social de los manifestantes. Sin embargo, Cortés (2009) alerta que esa categoría tiende a homogenizar la diversidad étnica colombiana. Es decir, es pertinente preguntarse si los manifestantes representaban la totalidad de pueblos indígenas del país. Esa cuestión sobre la composición social de la MRSC es fundamental para comprender la complejidad de la protesta.

Bogotá aparece en cinco de los nueve titulares analizados. Además de indicar el destino final de la marcha esa palabra denota, en el contexto colombiano, símbolo del poder estatal. Por eso, según los indígenas entrevistados, la decisión de marchar hasta esa ciudad fue una estrategia de visibilidad para el proceso organizativo a. De acuerdo con González (2010, p.2), en la ciudad capital, la Plaza de Bolívar, es la “Plaza Mayor, espacio de poder y manifestaciones socioculturales”. Esa importancia sociopolítica se actualiza en el imaginario social de los manifestantes que defendieron la relevancia de alcanzar ese lugar con una marcha de protesta.

La palabra alerta en el titular 7 sugiere el potencial de esa manifestación para alterar el orden. El debate académico también ha enfatizado esa tendencia, Gonzáles (2010a) y Castaño (2013) se utilizan de la expresión vías de hecho, a pesar de la ambigüedad jurídica del término,



La marcha llegó a Bogotá el 21 de noviembre de 2008 y se concentró en la Plaza de Bolívar, allí una concentración multitudinaria ovacionó el discurso de la indígena Aida Quilcué:

¡Aquí estamos, hemos caminado esta Minga! [...] trabajadores, estudiantes, obreros, campesinos, afrocolombianos, indígenas, todos quienes estamos representados en esta Minga [...] al hombro con muchos muertos y heridos, con tristezas por este conflicto social y armado [...] Este despertar de los corazones necesita seguir caminando [...] la Minga significa encontrarnos en marco de un proceso colectivo, de muchos pensamientos, de muchas actividades, es encontrarnos a dialogar (CNP, 2008a).

Ese trecho discursivo reafirmó la pluralidad de los marchantes y de la MRSC. Según Almanza y Grosfoguel (2009: 250), esa marcha fue un acontecimiento histórico por sus connotaciones políticas y el nivel de convocatoria que evidenció “la articulación de múltiples movimientos y organizaciones sociales y políticas [que no son] exclusivamente indígenas”. Tal espectro social ampliado y la articulación social para la promoción de una movilización intercultural surgió en el año 2004 durante el “mandato indígena y popular” el cual declaró el compromiso y solidaridad de los pueblos para defender la vida (Castaño, 2013). En esa oportunidad, se reunieron 11 organizaciones indígenas<sup>7</sup>, campesinos, afrodescendientes y estudiantes.

La marcha de la MRSC finalizó con una concentración multitudinaria y la formación de una comisión de negociación con el gobierno Uribe. Esas instancias de negociación son agenciadas por los representantes del Estado para despolitizar la protesta social e interrumpir su temporalidad. Las rutinas administrativas y jurídicas, los tiempos y procedimientos de la administración pública sirven como mecanismos para diluir el contenido político de las reivindicaciones mediante trámites y argumentos técnicos y legales. Adicionalmente, cierto clientelismo y corporativismo en la disputa por recursos públicos amenazaron con fraccionar la unión relativamente reciente de los segmentos sociales asimétricos reunidos en la MRSC.

Al recordar esa negociación, con ocasión de una entrevista para esta investigación, un líder indígena manifestó:

---

<sup>7</sup> ONIC, Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Organización Indígena de Antioquia (OIA), Organización Regional Embera Waunan (OREWA), Organización Regional Indígena del Valle del Cauca (ORIVAC), Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC), Consejo Regional Indígena de Risaralda (CRIR), Consejo Regional Indígena del Huila (CRIHU), Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT), Unidad del Pueblo Awá (UNIPA), Organización Regional Indígena del Quindío (ORQUIN).

Cuando los ministros les preguntaban [a los otros grupos] ¿qué es lo quieren ustedes? Ellos no sabían lo que querían. ¿Si ve? [...] Y eso no se puede. Nosotros [indígenas] teníamos el Acuerdo Salvajina, Acuerdo de Totoró, Acuerdo La María, Acuerdo Nuvirao, infinidad de acuerdos<sup>8</sup> como base de las reivindicaciones de la Minga (Entrevista n° 5, La María, 12/11/2010).

Según ese entrevistado, sus aliados en esa marcha no poseían el acumulado político y metodológico indígena resultante de antiguas protestas. En el ámbito de la MRSC, los indígenas exploraron esa diferencia para posicionarse estratégicamente en la negociación puesto que los convenios firmados por el gobierno legitimaban sus exigencias. Ese énfasis en documentos firmados y datos estadísticos corresponde a una práctica técnica y burocrática apropiada por los indígenas en el contexto de tensiones históricas con el Estado colombiano.

Los indígenas reconocen que sus reivindicaciones se legitiman a partir de criterios establecidos por la lógica estatal. Es decir, es crucial la firma de documentos – convenios, acuerdos, actas, entre otros – que refrenden los compromisos asumidos por representantes estatales. Así, además del protocolo jurídico la firma de esos acuerdos constituye capital político fundamental para legitimar sus demandas. Dado el carácter esquizofrénico y de mala memoria del Estado Colombiano se hace obligatoria la recolección de datos estadísticos y la formación de grupos de seguimiento al cumplimiento de esos compromisos. El incumplimiento estatal evidencia una práctica perversa que se sustenta en aplazar sistemáticamente las demandas sociales.

La unión de diversos actores sociales en la MRSC incidió positivamente en la ampliación de la agenda de reivindicaciones, como lo muestra la siguiente tabla. La comparación de las agendas permite observar cierta prevalencia del carácter indígena en aquella presentada al presidente Uribe en la María (Cauca), puesto que sintetiza aspectos centrales de la lucha por la garantía de los derechos étnicos refrendados constitucionalmente a partir de 1991.

---

<sup>8</sup> Entre 1980 y 1990, el Estado colombiano y los indígenas del Cauca firmaron nueve acuerdos o convenios, la mayoría como fruto de protestas: Acuerdo de Salvajina (1986); Convenio binacional Planta de celulosa de Fique Caldon (1987); Acuerdo del Nilo (1991); Acuerdo de Paz Quintín Lame (1991); Acuerdo de Jambaló (1992); Acuerdo de CAPIC (1992); Acuerdo de minas de Azufre Puracé (1993); Acuerdos de damnificados por la tragedia de Tierradentro (1994) y Convenio de La María (1995) (Galeano, 2006).

Tabla 2. Comparación entre las agendas de la Minga (2008)

<b>Agenda La María: 2 de noviembre.</b>	<b>Agenda Bogotá: 21 noviembre.</b>
1. Cumplimiento de los acuerdos firmados por el Estado colombiano.	1. Similar.
2. No al TLC.	2. Similar.
3. Garantía estatal de la autonomía territorial indígena en el contexto del conflicto armado.	3. Rechazo a la política de terror y guerra.
4. Revisión de la legislación sobre usos y distribución de la tierra.	4. No a las leyes de despojo de los recursos naturales
5. Adopción de la declaración de pueblos indígenas de la ONU.	5. Construcción de la agenda de los pueblos.

De otro lado, la agenda discutida con el equipo de ministros en Bogotá, a pesar de conservar elementos comunes con la primera, destaca los efectos negativos de la “política de terror y guerra” y las “leyes de despojo” que amenazan a los grupos sociales vulnerables reunidos en la MRSC. El último punto de la agenda discutida en Bogotá resalta el carácter dinámico y flexible y refuerza la comprensión ampliada de la Minga como un proceso social en construcción. Castaño (2009) advirtió que el consenso en torno de esas agendas es una construcción de largo plazo.

Buscando una aproximación a la noción de eficacia de la protesta, en las entrevistas para esta investigación, se preguntó sobre los indicadores de éxito. De las narrativas de los manifestantes se infiere su creencia en la eficacia del repertorio de protesta para presionar la toma de decisiones gubernamentales. La historicidad y la pedagogía política de la protesta fueron pautadas recientemente en el debate académico (Ruano, 2013 y 2016; Hanna, *et. al.*, 2016) focalizando su lugar en las agendas organizativas.

Los entrevistados manifestaron que las indemnizaciones monetarias no son lo fundamental, puesto que “sabemos que no regresaremos con los bolsillos llenos de recursos. Pero regresar con la dignidad en alto lo consideramos una ganancia política” (Entrevista n 8, Popayán, 03/02/2011). Dignidad es una categoría que remite al componente moral que incentiva la protesta social y ganancia política remite a la dimensión pedagógica y simbólica de la movilización.

En la reunión interministerial de negociación de la Minga nos tocó de tú a tú con los ministros. Hicimos el cara a cara con ellos. El debate político fue lo más importante. Histórico fue que logramos

sentar a los ministros todo ese tiempo, de las 6 pm hasta la media noche<sup>9</sup>. Me di el gusto de batirme con Santos, el ministro de defensa 2006-2009 y hoy presidente [2010-2017]. Vimos al ministro fatigado y preocupado (Entrevista, n° 3, La María, 23/01/2011).

En el imaginario de los indígenas sus protestas son eficaces porque crean espacios privilegiados de debate político en condiciones de equidad – “tú a tú” entre autoridades indígenas y representantes estatales – y legitimidad. Esas ideas estaban presentes en las propuestas políticas indígenas de la década de 1970. Las afirmativas “cara a cara” – dialogo presencial – “de tú a tú” y “de autoridad para autoridad” – entendimiento de equivalencia política entre las autoridades indígenas y estatales – sustentaron ideológicamente la estrategia política de esa década cuando la organización indígena exigió como contraparte, para la negociación de sus reivindicaciones, a representantes estatales de alta jerarquía en la administración pública, el presidente y sus ministros.

#### *Marchas en el repertorio de protesta indígena*

Una pregunta recurrente en relación con la MRSC cuestiona sobre qué tan indígena fue esa protesta. En este artículo se avanzó mostrando, de un lado, el interés de sus participantes en conformarla como un proceso intercultural. De otro lado, el análisis confirma el contraste entre la experiencia política de la organización indígena y la de las otras colectividades reunidas en esa iniciativa. En ese sentido, en este subtítulo se contextualiza la historicidad de las marchas en el repertorio de protesta indígena en Colombia.

El carácter múltiple de los sujetos colectivos reunidos la MRSC impone desafíos para alcanzar su propuesta intercultural. En las páginas anteriores se enunció que esos grupos poseen madurez y experiencia política en grados diferenciados. Internamente pueden ser potenciadas en el sentido de transferir aprendizajes a los grupos en estadios organizativos incipientes. Sin embargo, en ámbitos externos pueden erosionar la propuesta de articulación política de la diversidad, por ejemplo, en las negociaciones con el Estado. En ambos casos, se hace necesaria la reflexión sobre los límites y posibilidades de las diferencias.

---

<sup>9</sup> En esa negociación participaron los ministros del Interior, Defensa, Agricultura, Hacienda, Educación, Salud-Protección Social, Medio Ambiente, Minas y Cultura (Laurent, 2010).

Las marchas como modalidad de protesta fueron inauguradas por los indígenas colombianos en la década de 1970 y en la década de 2000 han sido resignificadas (Espinosa, 2005; Ruano, 2013; Ruano, 2016). En el debate académico las marchas remiten al simbolismo y la gramática religiosa de los viajes y de las peregrinaciones étnicas. Los primeros por su centralidad en la constitución de las sociedades indígenas (Clifford, 1997) y las peregrinaciones como medios importantes en la construcción de unidad sociocultural vinculados a intereses y patrones comportamentales diferenciados (Oliveira, 1999).

En la bibliografía sobre los procesos organizativos indígenas en Colombia el caminar que promueven las marchas es entendido como una acción de validación territorial (Rappaport, 2000). En los repertorios de protesta, las marchas alcanzan contornos diferenciados<sup>10</sup>, su apariencia estereotipada incide en que sean revestidas de diversos significados. Durante las marchas indígenas en Colombia, se exhiben vestuarios, símbolos tradicionales, pancartas y banderas.

En ellas son habituales los discursos y las interpretaciones musicales, tanto en el trayecto recorrido como en los lugares donde pernoctan. En el ámbito logístico, los marchantes superaran restricciones derivadas de las condiciones climáticas, riesgos diversos en los desplazamientos, además de la insalubridad en el abastecimiento de agua y alimentos. Sin embargo, la criminalización, la represión y la cooptación son aspectos políticos que comprometen su efectucción (Ruano, 2016) porque se tornan obstáculos, en algunas oportunidades, insuperables.

La revisión bibliografía y las narrativas de los entrevistados confirman que la primera marcha de protesta indígena del Cauca ocurrió en 1970. En la década de 1980 se habrían realizado tres, dos en la década de 1990 y seis marchas durante la década de 2000, conforme se sintetiza en la siguiente tabla. En esas marchas indígenas ocurre el desplazamiento voluntario de un importante contingente de manifestantes desde el ámbito rural hasta las ciudades que

---

<sup>10</sup> En Bolivia, en las décadas recientes también se registraron varias marchas: en 1990 aquella intitulada “I Marcha Indígena: Territorio y dignidad” (Contreras, 1991); la 2ª marcha ocurrió en 1996; en 2000 la 3ª marcha de denuncia de problemas en la región Norte Amazónica; la 4ª marcha realizada en 2002 pidió una Asamblea Nacional Constituyente; la 5ª, 6ª y 7ª marchas, realizadas en 2006 apoyaron la reforma agraria (Albó, 2012); en 2011, la 8ª marcha que exploró el lema “el TIPNIS somos todos” y exigió el derecho de consulta previa en la construcción de una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) (Contreras, 2012), la 9ª Marcha Indígena en defensa do TIPNIS (Santos, 2012) y en 2012 la 10ª marcha que exigió una agenda frente los conflictos del TIPNIS.

representan importancia política para su agenda reivindicativa, así lo indica la columna “trayecto” de esta tabla.

Tabla 2. Marchas indígenas 1970-2008

<b>Ano</b>	<b>Descripción</b>	<b>Trayecto</b>
1970	1. 1ª Marcha por la conformación del CRIC.	San Fernando - Silvia (Cauca)
1980	2. 1ª Marcha de las Autoridades Indígenas del Suroccidente colombiano (AISO).	Cauca - Plaza de Bolívar Bogotá
1986	3. Marcha contra la construcción de la represa La Salvajina.	Santander de Quilichao - Popayán (Cauca)
1987	4. 2ª Marcha da AISO.	Sin información
1991	5. Marcha en defensa de la curul de Anatolio Quirá Congreso Nacional.	Popayán- Cali
1999	6. Marcha de Novirao.	La María – Popayán.
2001	7. Minga por la vida y contra la violencia.	Popayán- Cali
2004	8. Minga por la Vida, la Justicia, la Alegría, la Autonomía y la Libertad de los Pueblos.	Cauca – Cali
2005	9. Marcha de la semilla. ONIC contra el TLC.	Sin información
2007	10. Minga Pública en Defensa de la Vida, la Libre Autodeterminación y el Territorio.	Toribio (Cauca)
2008	11. Minga de resistencia social y comunitaria del Suroccidente Colombiano.	La María (Cauca)- Cali.
2008	12. Minga de resistencia social y comunitaria del Suroccidente Colombiano.	La María (Cauca)-Bogotá.

Durante esa primera marcha aproximadamente 3.000 indígenas se dislocaron de la vereda de San Fernando hasta la cabecera municipal de Silvia (Cauca), recorriendo aproximadamente 20 kilómetros. El trayecto de la marcha fue delimitado a las fronteras municipales, ese aspecto revela el carácter incipiente de la organización para extrapolarlas. El contingente de manifestantes coloca en destaque que en ese municipio 80% de su población reconoce identidad étnica. Gros y Morales (2009: 141) relatan que, en esa oportunidad, “hombres y mujeres, indígenas y campesinos marcharon en silencio”. Destacase que conforme denunciaron Muelas y Urdaneta (2005) por prohibición legal los indígenas no podían transitar en el área urbana de ese municipio. Esa marcha finalizó con discursos, en lenguas nativas, que destacaron la importancia de la creación del CRIC.



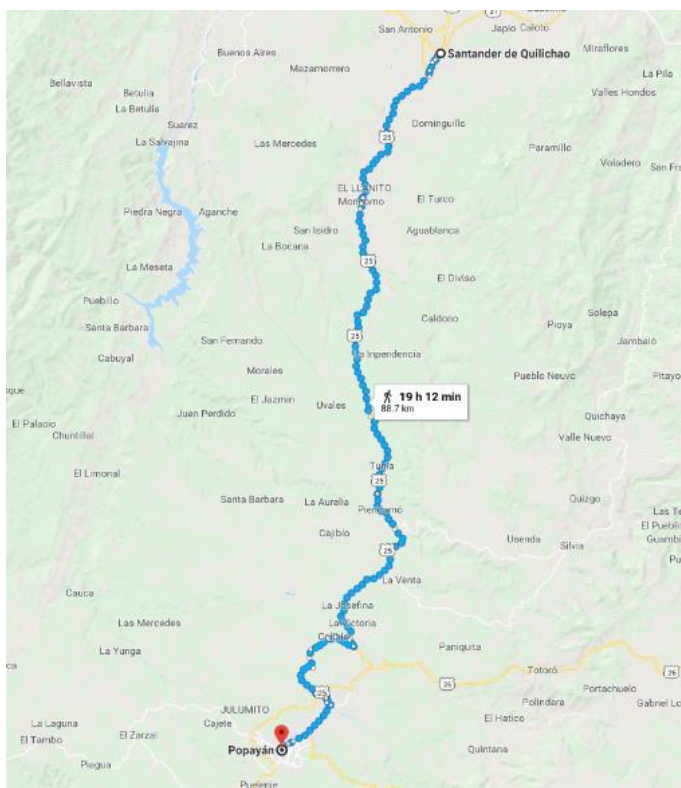
En 1980 los indígenas caucanos marcharon por primera vez a Bogotá. Se autodenominó “1ª marcha de las Autoridades Indígenas del Suroccidente de Colombia (AISO)”<sup>11</sup> y adoptó el lema “en defensa de nuestros derechos”. La motivación de esa manifestación habría sido denunciar el proyecto de ley que buscaba instaurar un nuevo estatuto indígena. En el Congreso Nacional, los manifestantes expresaron los motivos por los cuales se declaraban contra esa iniciativa (Friedemann, 1981), con destaque para las amenazas a sus territorios ancestrales. No se encontraron datos sobre el número de manifestantes y sobre cómo se realizó el trayecto. No obstante, es fundamental destacar la densidad política alcanzada que le permitió a esa organización indígena superar las fronteras locales para presentar sus demandas en la principal instancia política colombiana. AISO realizó una 2ª marcha en 1987 para demandar del Estado Colombiano la reformulación de la política territorial con foco en la reconstrucción política y cultural de los territorios indígenas.

En 1986 se realizó una marcha contra la construcción de la represa La Salvajina para tanto recorrieron 88 kilómetros, desde la cabecera municipal de Santander (Cauca) hasta Popayán, capital caucana, figura 3. Según Espinosa (2005), mediante esa protesta los indígenas expresaron su oposición a la construcción de la represa La Salvajina. La construcción de esa hidroeléctrica inundó territorios indígenas produciendo pérdidas simbólicas, culturales, ecológicas y económicas. El inicio del trayecto coloca en evidencia el lugar de origen de los manifestantes, geografía de influencia del embalse en cuestión, y su desplazamiento a la ciudad sede del gobierno departamental. En este caso el conflicto supera las dimensiones municipales, implicando mayor densidad de articulación indígena, para evidenciar los impactos negativos de la acción del gobierno departamental.

---

<sup>11</sup> Constituida en 1978 como una estructura organizativa independiente del CRIC, defendió la acción reivindicativa y de confrontación a los poderes estatal y privado. La ruptura con el CRIC estaría relacionada con las diferencias en relación con la lucha por la tierra y las formas de interacción con el Estado. En 1987 cambió su nomenclatura para Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y en 1991, en el contexto de la reforma constitucional, se conformó como partido político.

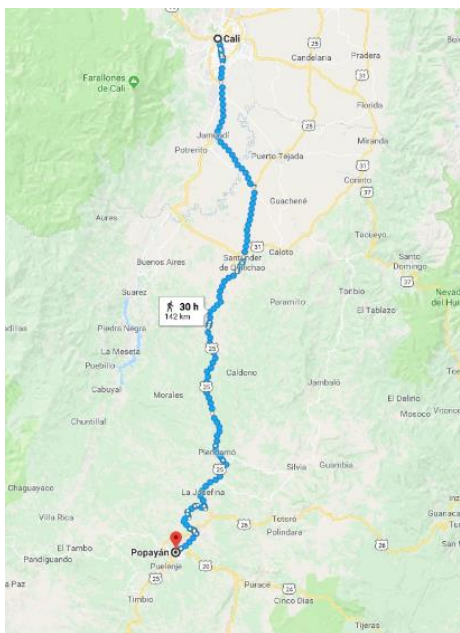
Figura 3. Trayecto de la marcha contra la construcción de la represa La Salvajina



Fuente: Google, acceso en 20.05.2018.

En la década de 1990 la primera marcha indígena se realizó en 1991, año de la reforma constitucional colombiana. Esa legislación creó la circunscripción especial indígena que consistió en la garantía de dos curules del senado para representantes de esos pueblos. En esa contienda electoral fueron elegidos Gabriel Muyuy y Floro Tunubalá. El indígena Anatolio Quirá también obtuvo votación suficiente para una curul adicional, sin embargo, grupos contrarios intentaron impedir el ejercicio de los tres indígenas durante el periodo legislativo de 1991 a 1994. La marcha recorrió 142 kilómetros del trayecto entre Popayán, capital del Cauca y Cali, capital del departamento del Valle, figura 4, denunció esa arbitrariedad e incidió políticamente al conseguir que los tres representantes indígenas ejercieran su cargo (Caviedes, 2011).

Figura 4. Trayecto de la marcha de defensa de la representación indígena en el senado



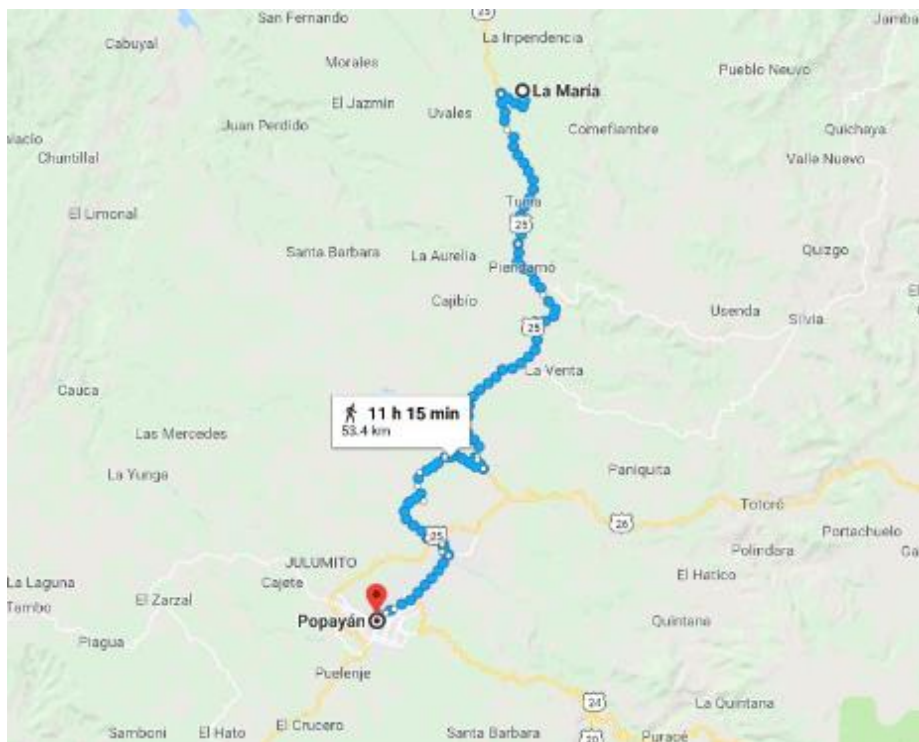
Fuente: Google, acceso en 20.05.2018.

En julio de 1999 fue realizada la marcha de Novirao que recorrió 53 kilómetros de distancia entre el territorio indígena La María hasta Popayán, figura 5. Mediante la marcha y un bloqueo de la carretera Panamericana, los indígenas exigieron cumplimiento del Convenio de La María, firmado en 1995 por el Estado colombiano. Ese convenio, también llamado Acuerdo de Novirao, prometió la reparación de los pueblos indígenas por la masacre del Nilo. La responsabilidad del Estado, a través del ejército en articulación con los paramilitares y terratenientes, en esa masacre ocurrida en diciembre de 1991, en el municipio de Caloto (Cauca), cuando fueron asesinados 21 indígenas nasa fue constatada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El trayecto de esa marcha coloca en destaque a La María, territorio indígena recuperado por el pueblo Misak en 1983 en el marco de la política indígena de recuperación territorial. En 1999 durante el 10º congreso del CRIC fue declarado territorio de convivencia y paz en respuesta a las negociaciones entre el Estado y las FARC. Dada su localización estratégica, sobre la carretera Panamericana y relativamente próximo de Popayán, se ha constituido en lugar privilegiado de encuentro y debate. Espinosa (2005) describió la planicie amplia en la cual se

construyó una arena cubierta con espacio para instalar carpas, cocinas y baños al estilo de los campamentos ampliamente utilizados en la década de 1970.

Figura 5. Marcha de Novirao



Fuente: Google, acceso en 20.05.2018.

Al inicio de la década de 2000, en el año 2001, 30 mil indígenas marcharon los 142 kilómetros de distancia entre Popayán y Cali. Hay que recordar que ese trayecto fue recorrido por la marcha que inauguró la década de 1990. En el 2001, esa marcha alcanzó una duración de cinco días, en su trayecto fueron visitadas las localidades de los departamentos de Cauca y Valle más afectadas por el conflicto armado (Jimeno, 2010). La marcha denunció nuevamente la masacre del Nilo y demandó la negociación política para el conflicto armado colombiano. Mediante esa protesta los indígenas propusieron un horizonte sociopolítico diferenciado (Archila, 2005), como pioneros de las manifestaciones que alzaron esa bandera en el país.

En 2004, la marcha denominada Minga por la Vida, la Justicia, la Alegría, la Autonomía y la Libertad de los Pueblos, repitió el trayecto antes referido. Esa marcha integró un evento mayor, el primer Congreso de Pueblos y Movimientos Sociales el cual reunió aproximadamente ochenta

mil participantes (Castaño, 2015). En esa oportunidad la protesta exigió respeto a los derechos étnicos y rechazaron el tratado de libre comercio (TLC) que Colombia negociaba con Estados Unidos (Galeano, 2006). Según manifestaron los entrevistados, el TLC firmado por México había afectado seriamente los territorios indígenas por eso las negociaciones adelantadas por Colombia se presentaban para los indígenas colombianos como una amenaza sus derechos territoriales (Entrevista, nº 5, Popayán, 26/01/2011). En esa lógica, en 2005 la ONIC también convocó una movilización que la denominó marcha de la Semilla. Esa manifestación denunció los peligros que dicho tratado acarrearía enfocando los efectos nocivos a la biodiversidad y a la seguridad alimentaria.

En 2007, los indígenas del municipio de Toribio (Cauca) convocaron la realización de la marcha llamada Minga Pública en Defensa de la Vida, la Libre Autodeterminación y el Territorio. Esa marcha y otras manifestaciones fueron levantadas para recriminar los atentados a la población civil en consecuencia del recrudecimiento del conflicto armado colombiano. Conforme Archila (2005), los indígenas exploraron el potencial de la protesta social para públicamente denunciar a los actores de la guerra. La propuesta de negociación política incluyó una dinámica de diálogo en el resguardo La María (Piendamó, Cauca).

El análisis de los trayectos de las 12 marchas antes referidas permite observar que la mayoría recorrieron distancias al interior del departamento del Cauca. Esos itinerarios evidencian el carácter local de los conflictos que las motivaron y también cierta limitación organizativa para asumir las exigencias de un repertorio de protesta más amplio. De otro lado, los trayectos de cinco marchas, entre ellas cuatro realizadas en la década de 2000, extrapolaron las fronteras departamentales sugiriendo que los conflictos étnicos extravasaron las instancias político-administrativas de carácter local en las décadas recientes. En similar sentido la articulación política de la movilización indígena también se revela más densa.

Por ejemplo, según los entrevistados, la decisión de marchar hasta Cali se orientó por la expectativa de fortalecimiento de las relaciones con actores externos al Cauca que habían apoyado los procesos organizativos indígenas en otros momentos. Es decir, la elección del destino de las marchas es orientada por aprendizajes políticos y en respuesta a redes de apoyo previamente construidas. Sin embargo, no todas las decisiones en relación con el repertorio de protesta obedecen a esos cálculos. Marchar hasta Bogotá implicó riesgo e improvisación, dada la

urgencia de “reafirmar este proceso de dignidad [...] todos quienes estamos representados en esta Minga hemos querido romper un sistema que nos ha reprimido” (Aida Quilqué en CNP, 2008a).

Las marchas indígenas analizadas revelan movimientos en múltiples direcciones, no solo el evidente desplazamiento geográfico en pequeños o grandes trayectos. La interacción entre marchantes y anfitriones se procesa mediante rituales y manifestaciones con fuerte simbolismo identitario y político. Esas aproximaciones en los locales por los cuales transitan las marchas son significativas en un país donde la vivencia del otro – indígena, negro, campesino – no es cotidiana. Esas interacciones permiten explorar límites y posibilidades entre las visiones de la Colombia rural- profunda y la urbana.

De otro lado, durante las marchas indígenas los líderes y lideresas experimentan espacios políticos intensos que ratifican o no su capacidad de representación. Ese desempeño será sopesado en la capacidad de tejer alianzas para conducir la movilización fuera de las fronteras de los territorios ancestrales. Esos experimentos sociales que se potencian durante las protestas son importantes referentes colectivos para la defensa de los derechos étnicos.

## **Conclusión**

El análisis de las marchas de protesta indígena y del repertorio de protesta de la MRSC mostró que esas movilizaciones surgen de procesos de organización política de defensa de derechos. Esas manifestaciones evidenciaron brechas entre las disposiciones constitucionales vigentes en lo relacionado con derechos territoriales y políticos, por ejemplo, el derecho a protestar, y las prácticas gubernamentales. A partir de la MRSC se afirma que los medios de comunicación nacionales, en consonancia con los representantes gubernamentales, difundieron una imagen negativa de esa protesta. La hegemonía del periodismo internacional incidió en el cambio de esa pauta mediática presionada por la circulación de la brutal represión sufrida por los manifestantes.

El estudio de los trayectos de las marchas de protesta lideradas por los indígenas, a partir de 1970, permitió conocer conflictos de carácter local y en la década de 2000 la ruptura de esas fronteras para exigir interlocución con representantes gubernamentales de alta jerarquía – el presidente y sus ministros. Al seguir el rastro al término Minga se encontraron transformaciones

en su definición las cuales dan cuenta de desafiantes procesos de organización social en curso. Dichos procesos implican ejercicios de articulación política de diversos sectores sociales y la ampliación de las agendas reivindicativas. Sin embargo, las narrativas de los actores entrevistados alertan sobre el carácter incipiente de ese proceso en el cual reconocen contradicciones y aspiraciones diversas.

## Referencias

Almanza, R, & Grosfoguel, R.. Izquierdas otras o caminos descoloniales hacia mundos transmodernos. *Tabula Rasa*, (11), 2009, pp.235-252.

Archila, M.. Memoria e identidad en el movimiento indígena caucano. *In: Archila, M. Una Historia Inconclusa: Izquierdas Políticas y Sociales*. Bogotá: CINEP, 2009, p. 463-534.

Archila, M. Desafíos y perspectivas de los movimientos sociales en Colombia. *In: La Reforma Política del Estado en Colombia: Una salida integral a la crisis*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec, 2005.

Arrieta, J.. *La minga popular de los pueblos*. Una mirada desde el análisis de coyuntura: perspectiva sociocrítica y cultural, 2009. Recuperado de <http://www.onic.org.co>, acceso en 13/12/2011.

Ariza, R. *Coordinación entre sistemas jurídicos y administración de justicia indígena en Colombia*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010.

Bedoya, J.. Análisis del discurso mediático presente en los relatos publicados en el periódico El País de Cali y los comunicados de la ACIN. *Seminario “experiencias investigativas en comunicación”*, Popayán, 29 a 30 de noviembre de 2012. Recuperado de <http://pt.calameo.com>

Bonilla, D.. *Cultural diversity and liberal values*. Bogotá: Universidad de los Andes, Serie Documentos de Investigación. Nuevos Estudios Socio Jurídicos, 2003.

Borrero, C.. *Multiculturalismo y derechos indígenas*. Bogotá: Antropos, 2003.

Caballero, J.. Juntar nuestras ganas para trabajar en minga. *In: Angarita, Carlos (ed.) ¿Continuidad o desmoronamiento? La seguridad democrática y la esperanza resiste*. Bogotá: Antropos, 2009.

Camacho, R.. Cuando los indios se vuelven comunistas (1910-1950). *In: Mejía, R (editor). República Liberal: Sociedad y Cultura*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

Castaño, A. Leyes del despojo, políticas rurales o legislación minguera: algunas reflexiones en torno a la Minga de Resistencia Social y Comunitaria. *Boletín de Antropología*, 30(49), 2015, pp. 78-97.

Castillo, Luis Carlos. *Etnicidad y nación: el desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle, 2007.

Castillo, G., (ed). *En defensa de mi raza*. Manuel Quintin Lame. Bogotá: Comité de defensa del indio, 1971.

Caviedes, M.. Antropología y movimiento indígena (Tesis de pregrado en Antropología) Universidad Nacional, 2001.

Caviedes, M.. Los pueblos indígenas, sus territorios tradicionales y las nuevas formas de despojo del capital. In: Angarita, C (ed). *¿Continuidad o desembrujo?* La Seguridad Democrática insiste y la esperanza resiste. Bogotá: Antropos, 2009.

Caviedes, M.. Oro a cambio de espejos: Discurso hegemónico y contra-hegemónico en el movimiento indígena de Colombia 1982-1996 (Tesis doctoral en Historia) Universidad Nacional de Colombia, 2011.

Contreras, A. *Etapas de una larga marcha*. La Paz: Asociación Aquí Vence. 1991.

Contreras, A. *Coraje*. Memorias de la Octava Marcha Indígena por la defensa del TIPNIS. Cochabamba: J.V., 2012

Clifford, J.. *Routes: Travel and Translation in the Late Twentieth Century*. Harvard University Press, 1997.

Cortés, S.. Análisis crítico del discurso de la alocución presidencial acerca de conflictos entre gobierno, fuerza pública y comunidades indígenas del departamento del Cauca (Tesis de pregrado en Filosofía y lingüística) Universidad Nacional de Colombia, 2009, 51 p.

Chaves, C. (2000) *A marcha nacional dos sem-terra*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Díaz, L & Mueses, C. (2010). Protesta indígena y movimiento social en Colombia. Apropiación política de La María-Piendamó (departamento del Cauca, Colombia). Trabajo presentado en el evento II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos: Movimientos sociales, procesos políticos, y conflicto social, escenarios en disputas. Realizado en Córdoba, Argentina, del 18 al 20 de noviembre.

Espinosa, M. (2005). Movimientos Sociales en La María-Piendamó “Territorio de Convivencia, Diálogo y Negociación”. In: Rappaport, Joane. Retornando la mirada: una investigación colaborativa interétnica sobre el Cauca a la entrada del nuevo milenio. Popayán: Universidad del Cauca.



Espinosa, M. (2012). Recuperación de tierras: una mirada desde la economía política. *In: Peñaranda, D(org.). Nuestra vida ha sido nuestra lucha. Resistencia y memoria en el Cauca indígena.* Bogotá: Tauros.

Espinosa, M. (2007). Memoria cultural y el continuo del genocidio: lo indígena en Colombia. *Antípoda* n°5, pp. 53-73.

Fairclough, N. (2003) *Analysing discourse: textual analysis for social research.* London: New York: Routledge.

Friedemann, N. (1981). Introducción a la segunda edición. *In: FRIEDE, Juan et al. Indigenismo y aniquilamiento de indígenas en Colombia.* Bogotá: CIEC.

Galeano, M. (2006). *Resistencia Indígena en el Cauca. Labrando otro mundo.* Cali: Feriva.

Gomez, H. (2000). Poder étnico y reconocimiento de la diversidad cultural. *In: De la Justicia y poder indígena.* Popayán: editorial universidad del Cauca, p. 141-178.

González, C. (2004). El movimiento indígena y sus paradigmas de interpretación. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol. 2, núm. 2, pp. 139- 161.

González, C. (2010a). Naturaleza política y acciones colectivas de los movimientos sociales, un emblemático caso de movilización indígena. *Universitas humanística* n°.70, pp. 79-100.

González, D. (2010b). Plaza de Bolívar de Bogotá. Formas y comportamientos del pasado y del presente. (Tesis doctoral), Departamento de Proyectos Arquitectónicos, Universidad Politécnica de Cataluña.

Gros, Ch & Morales, T. (2009). *!A mí no me manda nadie. Historia de vida de Trino Morales;* Bogotá: ICANH.

Gros, C. (1993). Derechos indígenas y nueva constitución en Colombia. *Revista Análisis político*, n° 19, pp. 8-23.

Hanna, P.; Langdonb, E. & Vanclaya, F. (2016). "Indigenous rights, performativity and protest". *Land Use Policy*, v. 50, pp. 490-506.

Hernández, E. (2006). La resistencia civil de los indígenas del Cauca. *Papel Político* v. 11, n. 1, pp.177-220.

Jimeno, M. (1986). Conflicto interétnico y shamanismo. *Cuadernos de Antropología*, n° 5, pp. 40-57.

Jimeno, M. (2006). *Juan Gregorio Palechor: historia de mi vida.* Bogotá: UNAL, ICANH, UNICAUCA, CRIC.

Jimeno, M., Castillo, Á. & Varela, D. (2010). A los siete años de la masacre del Naya: la perspectiva de las víctimas. *Anuario Antropológico*, n. 2, pp. 183-205.

Landsman, G. (1985). Ganienkeh: Symbol and Politics in an Indian/White Conflict. *American Anthropologist*, v.87, n.4, pp. 826-839.

Laurent, V. (2005). Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos. Bogotá: ICAN - Instituto Francés de Estudios Andinos.

LAURENT, V. 2010. Con bastones de mando o en el tarjetón: movilizaciones políticas indígenas en Colombia. *Colombia Internacional*, 71(4): 25-37.

López, C. (2000). Ticunas Brasileños, colombianos y peruanos: Etnicidad y nacionalidad en la Región de fronteras del alto Amazonas/Solimões. (Tesis de doctorado) departamento de ciencias sociales, Universidad de Brasilia.

López, C. (2004). A questão indígena na Colômbia: movimentos indígenas, políticas indigenistas e conflito armado. *In: Reunião de Estudos: Ascensão de Movimentos Indigenistas na América do sul e possíveis reflexos para o Brasil*. Brasília: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais.

Moreno, R. (2007). *As organizações indígena e camponesa frente ao conflito armado no norte do Cauca, Colômbia: um estudo de caso*. (Tesis de maestría), Universidad de Brasilia, Brasil.

Molina, V. (2012). Prácticas socio-culturales de resistencia en la comunidad indígena Nasa. *Pensar a Prática*, Goiânia, v. 15, n. 1, pp. 71-87.

Muelas, L. & Urdaneta, M. (2005). La fuerza de la gente: juntando recuerdos sobre la terrajería en Guambia-Colombia. Bogotá: Imprenta nacional de Colombia.

Muelas, L. (2012). Os povos indígenas e a Constituição da Colômbia: primeira experiência de participação indígena nos processos constituintes da América Latina. *In: Ramos, Alcida. Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Prada, E. (2005). "Caminando la palabra", *Cien Días*, Cinep, v. 12, n. 57, pp. 25-28.

Rappaport, J. (2000). La política de la memoria. Interpretación indígena de la historia en los andes colombianos. Popayán: editorial Universidad del Cauca.

Rappaport, J. (2013). The Challenges of Indigenous Research. *Journal of Latin American Cultural Studies*, v. 22, nº 1, pp. 2-25.

Ruano, E. (2013). "MINGA" e AIR em perspectiva comparada: formas e significados nos protestos indígenas na Colômbia e no Brasil. (Tesis doctoral). Universidad de Brasília, 342 p.

Ruano, E. (2016). “Protesto indígena na Colômbia: a Minga em questão”. Revista Unisinos, v. 52, n. 2, pp. 263-273.

Rojas, B. (2008). Os Direitos constitucionais dos povos indígenas no judiciário: entre o direito falado e o direito escrito. Uma perspectiva comparada do Brasil e da Colômbia. (Tesis de maestria), Universidad de Brasilia, Brasil.

Sánchez, E. & Molina, H. (2010). Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo. Bogotá: Ministerio de Cultura. 416 p.

Sánchez, Enrique; Roldán, R. & Sánchez, M. (1993). Derechos e identidad. Los pueblos indígenas y negros en la constitución política de Colombia de 1991. Bogotá: Coama/ Disloque Editores.

Sanders, J. (2007). Pertenecer a la gran familia granadina. Lucha partidista y construcción de la identidad indígena y política en el Cauca, Colombia, 1849-1890. Revista de Estudios Sociales no. 26, pp. 28-45.

Tilly, C. 1995. Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: Trau-Gott, M. (ed.), *Repertoires and Cycles of Collective Action*. Durham, Duke University Press, p. 253-280.

#### Otras fuentes

Administrador. (12 de noviembre de 2008a). Bogotá brindará garantías a comunidades indígenas en su visita. El Liberal. Recuperado de [www.elliberal.com](http://www.elliberal.com).

Administrador. (12 de noviembre de 2008b). Indígenas rechazaron el ataque dinamitero que mató dos soldados. El Liberal. Recuperado de [www.elliberal.com](http://www.elliberal.com).

Administrador. (14 de noviembre de 2008c). Alerta amarilla en hospitales. El Liberal. Recuperado de [www.elliberal.com](http://www.elliberal.com).

Administrador. (10 de noviembre de 2008d). Indígenas, de Cali a Bogotá. Revista Semana. Recuperado de [www.semana.com](http://www.semana.com).

Administrador. (20 de noviembre de 2008e). Llegan 10 mil indígenas a Bogotá. Revista Semana, Bogotá. Recuperado de [www.semana.com](http://www.semana.com).

Administrador. (21 de noviembre de 2008f). Sin acuerdo, indígenas reanudan marcha hacia Bogotá. Revista Semana. Recuperado de [www.semana.com](http://www.semana.com).

Centro de Medios Populares (CNP). (2008) Entrevista a Feliciano Valencia después de la reunión de la Minga con el gobierno. [Filme-vídeo]. Produção e direção Centro de Médios Populares. Bogotá, Vídeo, 7:05 min. color, som.

Contravía. (2008). Minga 2008 (Marcha indígena) parte 1 de 3. [Filme-vídeo]. Producción y dirección CONTRAVIA. Bogotá, Video, 09:08 min. color, sonido.

Unasur. (2008). Minga Indígena Colombiana 1ª Parte. [Filme-vídeo]. Producción y dirección Unasur. Caracas, Vídeo, 10: 00 min. color, sonido.

Unison. (2008). Debate en La María, discurso de Aida Quilcué, Consejera Mayor CRIC. [Filme-vídeo]. Producción y dirección Unison. La María, Piendamó, Video, 9:51 min. color, sonido.

Salazar, H. (12 de noviembre de 2008). Indígenas la nueva oposición. Revista Semana. Recuperado de [www.semana.com](http://www.semana.com).

Zúñiga, D. (12 de noviembre de 2008). La 'minga' va rumbo a Bogotá. El Liberal. Recuperado de [www.elliberal.com](http://www.elliberal.com).

Zúñiga, D. (12 de noviembre de 2008). Gobierno evalúa entrega de tierras a indígenas. El Liberal. Recuperado de [www.elliberal.com](http://www.elliberal.com).

## **Protesta Indígena y Medios de Comunicación: análisis de la Minga de resistencia social y comunitaria**

### **Resumen**

El análisis de los discursos indígenas, gubernamentales y mediáticos permitió explorar la densidad política del repertorio de protesta indígena en Colombia. La investigación documental y la realización de entrevistas con líderes indígenas constituyeron los instrumentos de investigación empírica. El artículo propone comprender las modalidades de protesta en su contexto sociopolítico y revelar los colectivos sociales que las instrumentalizan. Se concluye que el término Minga se sedimentó como una categoría discursiva que legitimó las protestas contemporáneas y sugiere desafiantes procesos de organización social en curso.

**Palabras clave:** repertorios; Minga; Cauca, política.

## **Indigenous Protest and Media: analysis of the Minga of social and community resistance**

### **Abstract**

The analysis of the indigenous, governmental and media discourses allowed to explore the political density of the indigenous protest repertoire in Colombia. the documentary analysis and interviews with indigenous leaders constituted the instruments of empirical investigation. The article proposes to understand the protest modalities in their sociopolitical context and to reveal the social collectives that operationalize them. The transformation of the Minga term is concluded as a discursive category that legitimized contemporary protests and suggests challenging processes of ongoing social organization.

**Key words:** repertoires; Minga; Cauca; politics.

## **Protesto Indígena e Mídia: análise da Minga de resistência social e comunitária**

### **Resumo**

A análise dos discursos indígenas, governamentais e midiáticos permitiu explorar a densidade política do repertório de protesta indígena na Colômbia. A pesquisa documental e a realização de entrevistas com lideranças indígenas constituíram-se como instrumentos de coleta de dados empíricos. Este trabalho propõe compreender as modalidades

de protesto em seu contexto sociopolítico e revelar os coletivos sociais que as instrumentalizam. Conclui-se que o termo minga se cristalizou enquanto categoria discursiva que legitimou os protestos contemporâneos e sugere desafiadores processos de organização social em curso.

**Palavras chave:** repertórios, Minga, Cauca, política.

## **A Assim Chamada Nova Matriz Econômica: Desenvolvimentismo ou Agenda FIESP?**

(CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018)

Alexandre Marinho Pimenta

*Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*, lançado em maio de 2018 pela Editora Todavia é o mais recente livro da economista, professora da USP e colunista da Folha de São Paulo, Laura Carvalho. A autora analisa as razões da completa reversão econômica no Brasil em curto espaço de tempo. O que caracteriza sua análise do período petista e pós-petista é focar na política econômica nacional como fator explicativo fundamental. Ou seja, trata-se, por um lado, de um livro que não compra as teses explicativas a partir de um primado do cenário externo e seu ciclo das *commodities*; ou da crise como fruto do excessivo uso do Estado e abandono contínuo das bases econômicas dos anos 1990; nem mesmo do primado da oposição política das elites para gerar a recessão.

Opõe-se, assim, a economistas e demais cientistas sociais das mais variadas matrizes. O panorama que pretende montar se faz através da conjunção entre contextos, mais ou menos favoráveis, e decisões e linhas da política econômica, com as quais concorda ou critica. Isso, inclusive, lançando mão de uma literatura não econômica no sentido estrito, um dos aspectos mais interessantes do livro.

Por outro lado, se tratando de autora não-marxista, o livro carece de uma análise da dinâmica de movimento, acumulação e reprodução do capital no país no período analisado. Dessa forma, estão ausentes as classes, suas frações e seus antagonismos no terreno das relações de produção. Assim como falta uma dialética mais refinada, que ultrapasse a análise de "erros" e "acertos" das escolhas políticas e consiga apreender as contradições sistêmicas do capitalismo e sua tendência à crise.

Antes de adentrar nesse ponto, e para qualificá-lo de forma não dogmática, voltemos à argumentação de Carvalho. De acordo com suas premissas, a autora defende uma periodização dos governos do PT e posterior crise baseada no modelo de política econômica aplicado em cada momento. Praticamente o primeiro mandato de Lula se resumiu em um pragmático continuísmo do modelo de tripé macroeconômico de FHC, mas em cenário externo já favorável. Diz Carvalho (2018, p. 13): "a reorientação da política econômica foi promovida de forma amena e gradual. Entre 2003 e 2005, durante o primeiro governo Lula, a

principal novidade se deu no âmbito das políticas de transferência de renda, expandidas e universalizadas com a criação do programa Bolsa Família".

Aos poucos foram se consolidando as bases para, em seguida, acontecer o que ela chama de "Milagrinho", principalmente no Lula II. Este, diferentemente do Milagre Econômico da ditadura militar, não apenas foi menor, mas possui outra característica singular, tendo em vista sua dinâmica de crescimento com "alguma" redistribuição de renda. Mais especificamente diminuição da desigualdade salarial, na chamada base da pirâmide social. Tendo como pilares fundamentais a formalização do mercado de trabalho, o crescimento da política social e do salário mínimo, e o maior acesso ao crédito, Carvalho (2018, p. 24) afirma, no entanto, que foi o investimento público, sobretudo aquele destinado à infraestrutura física e social, "o principal motor de crescimento de nosso mercado interno". Isso por conta de suas características próprias (efeito multiplicador e indutor para investimentos privados) como também, no período em questão (2006-2010), por ter se encontrado com taxa de crescimento real maior que o consumo das famílias, mais comumente apontado como o dito motor.

E aqui podemos encontrar não um, mas dois eufemismos da autora em sua tese principal sobre o Milagrinho: crescimento baseado em investimento público + alguma distribuição de renda + vigorosa geração de empregos formais. A "alguma" distribuição, além de fugaz e já em processo de reversão, por ter a característica acima descrita, rigorosamente, não se converteu em redução da desigualdade de fato. Ao comentar os famosos estudos de Medeiros e colegas, e também de Morgan, a própria Carvalho (2018, p. 38) fala: "em outras palavras, ainda que os salários tenham ficado menos concentrados nos anos 2000 graças ao crescimento acelerado dos rendimentos de trabalhadores da base da pirâmide [...] a renda do capital cresceu ainda mais e se manteve altamente concentrada na mão dos mais ricos". O outro eufemismo é a chamada vigorosa geração de empregos, rapidamente revertida em seguida. O aspecto da precarização das relações de trabalho sob o manto do "formal" some por completo aqui. O "pleno emprego lulista", como sabemos, deu-se com a ampliação da rotatividade, da terceirização e da proliferação de empregos de até 2 salários mínimos (MATTOS, 2015). A autora, novamente, alerta-nos que a tal "alguma" distribuição se deu concomitante ao "crescimento de setores muito intensivos em mão de obra menos qualificada" (CARVALHO, 2018, p. 38).

Quanto ao investimento público, este não é relacionado ao contexto externo favorável e nem é dimensionado pela autora, como o faz Carneiro (2018, p. 41-42):

[...] vale notar que esse avanço [do investimento público nos governos do PT] tem como limitação o seu ponto de partida, pois no período liberal, entre 1994 e 2002, este último havia caído, em média, para apenas 15% do investimento total, algo como 3% do PIB. Durante os oito anos dos governos Lula, ocorre uma recuperação tanto do investimento da administração pública quanto das estatais: sua média vai para 4% do PIB entre 2007 e 2010 e, ao final desse período, chega a quase 5% do PIB. Apesar de serem relevantes, esses números não se comparam, nem de longe, com os valores observados nas décadas desenvolvimentistas. Ademais, há uma diferença qualitativa essencial na sua composição: o peso das estatais é muito menor – 25% do total no período 1975-1979 contra 10% entre 2007 e 2010.

Mas o “momento glorioso”, inclusive se tomado o ponto de vista fiscal e inflacionário, não demoraria a apresentar fendas mais graves. A deterioração da balança comercial fora um dos frutos indesejáveis do Milagrinho, por exemplo. O dinamismo do mercado interno não foi acompanhado nem impulsionou uma diversificação da estrutura produtiva. Concomitantemente, o grande crescimento do setor de serviços continha um potencial inflacionário específico e problemático. Sem contar a já referida (não) distribuição de renda, aliviando as classes dominantes. A insustentabilidade do modelo começou a se evidenciar mais no período pós-Marolinha, quando o cenário externo inicia uma reversão<sup>1</sup>, e cuja eufórica recuperação escondia questões mais profundas que a próxima rodada do PT no poder, então com Dilma, deveria enfrentar.

E, para Carvalho (2018, p. 46), aí começa o grande "erro", o passo ao lado e não adiante, do PT:

A superação desses limites [descritos acima] exigia encarar de frente os conflitos mais acirrados, de modo a conferir maior solidez aos pilares do modelo [do Milagrinho]. Infelizmente, o caminho escolhido a partir de 2011, embora tenha partido do enfrentamento de alguns desses conflitos, acabou levando também à substituição de alguns eixos importantes da política econômica do Milagrinho por um conjunto de medidas ineficazes.

A intenção de enfrentamento, caso se junte com as escolhas e medidas efetivamente tomadas, impossibilita, segundo a autora, dizer que se viveu, no Dilma I, qualquer tipo de desenvolvimentismo. Inclusive, na introdução, quando fala provisoriamente de certo tipo de desenvolvimentismo aplicado por Dilma I, a autora pede "desculpas" a Raúl Prebisch e a Celso Furtado por usar o termo de forma exagerada. Isso a aproxima de sua colega de USP, Leda Paulani<sup>2</sup> (2017, p. 98):

---

<sup>1</sup> O que, por si só, questiona o descarte apressado do cenário externo como um dos elementos determinantes da conjuntura econômica doméstica pela autora. Voltaremos a esse ponto.

<sup>2</sup> Contudo, ela se distancia de Carvalho ao não ver projeto algum no petismo: "o período lulista, sem projeto e sem planejamento, caminhou ao sabor da conjuntura, sem ameaçar o status quo" (PAULANI, 2017, p. 91).



Sumariamente pode-se dizer que o resultado efetivo disso que veio a ser chamado, própria ou impropriamente, de 'nova matriz macroeconômica', foi a troca de investimento público por uma aposta na retomada do investimento privado que acabou não ocorrendo. Daí a dificuldade de se denominar tal política de desenvolvimentista, seja neo, novo, ou social o prefixo que se antepõe ao termo.

Ao invés de inventar prefixos ou adjetivações várias, Carvalho denomina o modelo que segue o Milagrinho de Agenda FIESP (vale lembrar, assinada em vários momentos pela CUT e outras centrais sindicais). Essa Agenda, que buscava elevar a competitividade da indústria nacional, baseou-se na desvalorização do real, em fortes desonerações tributárias para os industriais, na redução brusca da taxa de juros, no uso intensivo do BNDES e no controle de tarifas e preços (como a de energia elétrica). A aposta no investimento público anterior, segundo a autora, é trocada pelo privado; o mercado interno pelo externo.

Em vez de reforçar os "pilares" do Milagrinho, através uma política industrial mais clara, e um tratamento correto da inflação de serviços e da desigualdade persistente, a assim chamada "Nova Matriz Econômica" se tornou em uma aventura desastrosa em consecutivos capítulos. Apesar do conjunto cada vez mais amplo e ilimitado de benesses estatais (os desembolsos do BNDES a taxas de juros negativas chegaram a R\$500 bilhões, enquanto o total de desonerações tributárias no período chegou a montante equivalente), uma ampliação do investimento privado esperado não chegava: com ampliação dos estoques e o grande endividamento das empresas, em sua maioria também já financeirizadas, a intervenção estatal servia efetivamente para a manutenção imediata das margens de lucro.

No fim, o enfrentamento se revelou um engodo: em vários aspectos o novo modelo de política econômica foi apenas uma gigantesca transferência de renda para os mais ricos via, direta e indiretamente, dinheiro público. Sendo, assim, mais fácil compará-la a estratégias promovidas por Reagan ou Trump, como faz a autora. Dessa forma, Carvalho diverge da famosa tese de Singer (2018) sobre o "cutucar das onças" — na qual, foi o amplo enfrentamento de Dilma ao rentismo que construiu sua oposição burguesa unitária e antidesenvolvimentista e sua posterior expulsão do Planalto. Isso porque, "a interpretação de Singer parece partir do pressuposto de que as políticas implementadas iam na direção correta e teriam sido bem sucedidas em colocar a economia nos eixos caso tivessem sido mantidas. O boicote a essas políticas é que seria responsável pelo seu fracasso." (CARVALHO, 2018, p. 64). A oposição à "Nova Matriz Econômica" não veio por ser supostamente progressista, espécie de coalizão entre industriais e trabalhadores, de algum modo "desenvolvimentista", mas pela ineficácia e insustentabilidade econômica a médio e longo prazo.

Depois, em plena recessão e crise política, quando os próprios beneficiários do último período se tornaram em seus algozes, Dilma finaliza sua passagem pelo Planalto com um pacote de austeridade radical ("estelionato eleitoral"). Eliminando assim, o que restava das bases do Milagrinho. Esse mesmo pacote seria adotado pelo seu substituto, Temer, "o passo atrás" em nossa democracia, como ela diz. E não apenas, em nossa economia também, que só deve se recuperar lá por 2020-2021 — não incluindo aqui a recuperação das condições de vida dos trabalhadores. Não é preciso muito esforço para ver o quanto essa frente austera pós-2014 não cumpriu suas "promessas" (tirando a inflação), nem de retomar crescimento, ou controlar quadro fiscal, muito menos de estancar a sangria e por fim à crise política. Por fim, Carvalho não vê no atual cenário de fundo do poço nenhum pilar que consiga ser responsável por um novo ciclo de crescimento.

Como a economista propõe tirar o país do buraco político, econômico e social? As propostas são variadas, e envolvem uma reforma tributária, maior investimento público em infraestrutura, além de estímulo à tecnologia, dentre outras. Tudo induzido pela política econômica. No entanto, com bases sociais e políticas questionáveis. Afinal, um projeto político requer organização e força política, sobretudo se afronta interesses das classes dominantes: convencimento e comprovação de eficácia econômica e supostas convergências entre capital-trabalho, para agradar, eleitoralmente, gregos e troianos, nem de longe são suficientes.

Nas tais supostas convergências, encontramos uma das mais gritantes contradições performáticas da autora. Em sua crítica indireta aos espadachins do "novo-desenvolvimentismo", Carvalho (2018, p. 48), ao analisar o Dilma I, enxerga um pouco (sendo bem generoso) de antagonismo na ampliação da exploração como meio para recuperação capitalista:

Para desenvolver setores novos com bom desempenho exportador, a desvalorização do real teria de ser muito maior e duradoura. E mesmo assim, a magnitude da desvalorização necessária para que o país conseguisse competir com países asiáticos na exportação de bens manufaturados, por exemplo, talvez exigisse uma redução de salários incompatível com o regime democrático.

Regime democrático pode ser lido como exploração do trabalho com mínima aparência civilizada. Mas, em outro momento, vê-se que as dicas de Carvalho (2018, p. 36-38) ao capital não diferem tanto do puro arrocho ao trabalho como alavanca econômica:

Uma forma mais desejável de compatibilizar crescimento de salários e estabilidade de preços é aliviar o conflito distributivo entre trabalhadores e capitalistas por meio de um crescimento maior da produtividade do trabalho. Em outras palavras, deixar crescer os salários pode não elevar o

custo com a mão de obra se menos trabalhadores ou menos horas de trabalho forem necessários para produzir uma mesma unidade do produto. [...] Além disso, o alívio do conflito distributivo e das pressões inflacionárias pode se dar por meio de melhorias nos serviços públicos. [...] Nem toda inclusão precisa se dar via renda.

Certamente, Marx daria outros nomes (e adjetivos) às recomendações de Carvalho. Assim como poderia comentar sobre as contradições geradas neste processo de "inclusão" e "alívio" um tanto floreado pela autora.

E nesse momento de "ajuste de passos" é que podemos identificar mais explicitamente a fraqueza constitutiva não só em seu prognóstico, mas, retrospectivamente, em seu diagnóstico. Ao decorrer de sua argumentação, o elemento voluntarista, subjetivo dos agentes estatais (escolhas, medidas, ações) se mostra causa privilegiada da dinâmica econômica. Não se consideram, assim, como pretendido pela análise mais complexa da crise, de forma consistente, as dimensões estruturais e cíclicas de um capitalismo profundamente globalizado e subordinado que limitam em demasia a política econômica, e em vários momentos a (sobre)determinam.

Obviamente, Carvalho considera os fenômenos fundamentais do cenário internacional, por exemplo, mas para voltar o foco de sua crítica às políticas econômicas errôneas, tendo como pressuposto que os limites externos a estas poderiam ser superados. E o peso para esse cenário também se mostra pequeno: a economia chinesa, por exemplo, entra apenas uma vez para integrar à sua explicação, não obstante tenha sido a responsável pelo superciclo de commodities; seja a maior parceira comercial do país, tanto na exportação quanto na importação; e esteja ampliando exponencialmente seus investimentos no país. A palavra China não é citada. Sua periodização via política econômica faz a crise de 2008 praticamente desaparecer como se fosse um evento menor e indigno de maiores considerações: "a crise de 2008 dificilmente aparece como um divisor de águas" (CARVALHO, 2018, p. 63). O que se sucedeu no imediato pós-crise de 2008, podemos supor, para a autora, não se tratou de uma bolha das *commodities* — uma lacuna, sem dúvida, importante para entendermos esse período da economia nacional. Em contraposição, se recorre a uma dezena de entrevistas para supostamente se encontrar as raízes do caos econômico. "*Pouco* de azar, [porém] erros *significativos*", é a preocupante dosagem (em linguagem um tanto inapropriada para fatores objetivos e subjetivos) feita pela autora no início do livro para explicar a crise brasileira.

Se, por um lado, o enfoque de Carvalho na política econômica nos permite avançar contra as teses que ainda insistem em enxergar espectros desenvolvimentistas, sobretudo no período Dilma, por outro, parece não conseguir se sustentar por inteiro sua investida. O

recente livro do Instituto de Economia da Unicamp, *Para além da política econômica*, a nosso ver, possui uma "tese metodológica" (CARNEIRO, 2018, p. 11) mais consistente e produtiva para entender a valsa brasileira recente (inclusive através de uma chave marxista<sup>3</sup>): "entender a trajetória histórica de qualquer economia como a síntese de aspectos estruturais, cíclicos e de política econômica". O livro, por exemplo, consegue dar mais atenção aos dois primeiros aspectos enquanto (sobre)determinantes deste último. Afinal, como pensar nas decisões (de consequências opostas!) de Dilma sem os elementos estruturais como a inserção assimétrica do Brasil das cadeias globais de valor em novo contexto da economia e indústria chinesa pós-crise?

## Referências

CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: \_\_\_\_\_.; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Org.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

MATTOS, FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE. Avanços e dificuldades para o mercado de trabalho. *Estud. av.*, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 69-85, Dez. 2015.

PAULANI, Leda. Desenvolvimentismo, planejamento e investimento público nos cinco mil dias do lulismo. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Org.). *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017.

SINGER, Paul. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

---

<sup>3</sup>Apesar de, no caso de Carneiro e outros no livro, se manterem na problemática da economia política, como diria Balibar, e até abraçarem o termo desenvolvimentismo, ao contrário de Carvalho. Abraço *sui generis*, no entanto. Carneiro (2018, p. 26), por exemplo, vê desenvolvimentismo na "reconfiguração de preços relativos macroeconômicos para induzir o investimento privado, combinado com instrumentos e incentivos setoriais de alto impacto (Petrobras), ampliação de infraestrutura e apoio dos bancos". Por outro lado, fala: "esses números [de investimentos públicos] não se comparam, nem de longe, com os valores observados nas décadas desenvolvimentistas. Ademais, há uma diferença qualitativa essencial na sua composição" (2018, p. 42), como já citamos acima. Inclusive boa parte destes investimentos "pouco efetivos para a reorientação da estrutura produtiva" (2018, p. 43). Por fim, acaba seu artigo dizendo: "não há mais, *tout court*, Estado desenvolvimentista no Brasil e muito menos uma classe empresarial cujos interesses estejam atrelados ao destino do país. O fracasso do experimento desenvolvimentista sugere uma financeirização e internacionalização elevada dos segmentos produtivos" (2018, p. 51).

## **Engenharia de um circuito comunicacional: cinema e propaganda nas relações entre Brasil e Estados Unidos em tempos de Segunda Guerra Mundial**

(VALIM, Alexandre Busco. **O triunfo da persuasão: Brasil, Estados Unidos e o cinema da Política de Boa Vizinhança durante a II Guerra Mundial**. São Paulo: Alameda, 2017)

Edvaldo Correa Sotana

*O Triunfo da persuasão*, livro de Alexandre Busco Valim, professor de história do cinema da Universidade Federal de Santa Catarina, configura-se como valiosa e imprescindível contribuição para o leitor brasileiro interessado em aprofundar seu conhecimento acerca das relações político-culturais entre Brasil e Estados Unidos.

Em fins dos anos 1970, Moniz Bandeira (1978) abordou dois séculos da presença norte-americana no Brasil. Com recorte temporal que compreendia da Colônia até o governo João Goulart, Bandeira salientou o jogo de forças, as ações e os fatos referentes à política, à economia e à cultura. Especificamente, a difusão de elementos da cultura estadunidense em território brasileiro foi objeto de estudo produzido por Gerson Moura (1984). De acordo com o próprio pesquisador,

a chegada visível de Tio Sam ao Brasil aconteceu mesmo no início dos anos 40, em condições e com propósitos muito bem definidos. A presença econômica, menos visível, era bem anterior e certas manifestações culturais, como o cinema de Hollywood, já inculcavam valores e ampliavam mercados no Brasil. Mas a década de 40 é notável pela presença cultural maciça dos Estados Unidos, entendendo-se cultura no sentido amplo dos padrões de comportamento, da substância dos veículos de comunicação social, das expressões artísticas e dos modelos de conhecimento técnico e saber científico (MOURA, 1984, p. 8).

Por sua vez, em *Imperialismo sedutor*, Antonio Pedro Tota (2000) analisou o projeto estadunidense de “americanizar” o Brasil, tido como um importante parceiro na América do Sul no quadro histórico de luta contra o nazi-fascismo. Para Tota, a “americanização” ajudaria a superar “possíveis resistências à aproximação política entre os Estados Unidos e o Brasil” e a Política de Boa Vizinhança seria “instrumento” norteador dessa “verdadeira ‘fábrica de ideologias’” criada pelo governo norte-americano durante a Segunda Guerra Mundial (TOTA, 2000, p. 18-19).

Já o cinema estadunidense foi objeto da tese de doutoramento em história defendida pelo próprio Alexandre Busco Valim (2006). Ocupado em analisar o impacto social dos

filmes estadunidenses com temática anticomunista exibidos no Brasil entre 1945 e 1954, ele mapeou um “circuito comunicacional” — compreendo emissão, mediação e recepção — para discutir o caráter transnacional das mensagens anticomunistas contidas nesses filmes no alvorecer da Guerra Fria.

Com recorte temporal anterior, o livro *O triunfo da persuasão* também se inscreveu no campo da história transnacional e dos circuitos de poder que compõem a produção e o consumo de bens culturais. Nele, Valim investigou os “usos do cinema como instrumento de persuasão em uma ‘zona de contato’ engendrada pela Política de Boa Vizinhança em um contexto de relações de poder profundamente assimétricas” (VALIM, 2017, p. 23). Procurou analisar o “imperialismo midiático” — constituição, operação e efeitos — e, conseqüentemente, desvendar as “estratégias menos diretas e menos onerosas” que a “diplomacia cultural” estadunidense empreendeu para “ampliação e manutenção de uma efetiva hegemonia” (VALIM, 2017, p. 32). Desse modo, realizou um trabalho de história social do cinema, campo no qual as produções audiovisuais são investigadas num quadro de “complexas relações com as sociedades nas quais foram produzidas e mediadas”, avançando na compreensão das práticas, representações, interesses e expectativas com relação a produção, circulação, exibição e recepção de filmes. Portanto, é possível afirmar que o estudo de Valim é um consistente exemplo de pesquisa que transcende a análise dos conteúdos veiculados nos filmes.

Personagem central da investigação, a *Brazilian Division* foi concebida num contexto de intensificação da Política de Boa Vizinhança (em inglês, *Good Neighbor Policy*) e seus programas culturais, educacionais e de difusão de propaganda no território brasileiro. Em agosto de 1940 foi criado o *Office of Commercial and Cultural Relations Between the American Republics* (OCCCR-BAR), passando a denominar-se, a partir de julho de 1941, *Office of the Coordination of Inter-american Affairs* (OCIAA) — chamado de *Office* pelo autor. Dentre suas repartições, encontrava-se a *Motion Picture Division* (MPD), responsável pela propaganda por meio do cinema (produção e distribuição não comercial) para Estados Unidos e América Latina. Em território brasileiro, o circuito comunicacional construído pelo governo estadunidense contava com a *Brazilian Division* (primeira unidade do *Office* na América Latina) e seus escritórios regionais.

No prefácio da obra, Bárbara Weinstein (2017, p. 17) salientou que

os representantes do *Office* tinham que se preocupar constantemente com a opinião pública no Brasil e fazer o máximo para não ofender nem o governo nem o povo brasileiro. [...] persuadir o público, agradar a plateia, e evitar qualquer sinal de arrogância ou prepotência estadunidense. [...] Enfim, a missão um tanto quanto delicada do *Office* foi apresentar/vender o *American Way of Life* como algo superior e desejável, que valia a pena ser defendido a todo custo, sem ferir as sensibilidades dos brasileiros em uma época de crescente nacionalismo.

Ao esmiuçar os “esforços de persuasão” empreendidos para a aproximação entre Brasil e Estados Unidos no contexto da Política de Boa Vizinhança durante a Segunda Guerra Mundial, Valim procurou responder a seguinte indagação: “Como se deram as aproximações entre povos geograficamente e historicamente separados, em um contexto tão turbulento quanto pode ser o de uma guerra mundial?” (VALIM, 2017, p. 22). Não menos relevantes foram outras questões que mobilizaram o pesquisador: Quais as múltiplas faces do imperialismo estadunidense? Possibilitaram aos Estados Unidos construir hegemonia política, econômica e cultural sem precedentes? É possível esquadrihar os efeitos da propaganda por meio do cinema? As exposições permitiram redes de contato com as elites nacionais?

Certamente, o leitor se impressionará com o imenso conjunto documental utilizado no trabalho e acessado a partir de garimpagem realizada pelo pesquisador no *National Archives*, em College Park, Maryland, Estados Unidos. Para o livro, Alexandre Valim levantou e analisou documentos produzidos por agências governamentais estadunidenses que atuaram em território brasileiro no contexto da Política de Boa Vizinhança, privilegiando a comunicação interna, especialmente as correspondências e os relatórios que circularam entre a *Brazilian Division*, outras agências, agentes e instâncias governamentais brasileiras e estadunidenses.

De modo esquemático, o resultado da investigação foi dividido em seis capítulos. No primeiro, o pesquisador visou discutir aspectos da instalação da *Brazilian Division*, enfocando, a partir da análise de documentos produzidos por essa agência e por outras agências governamentais norte-americanas, como se deu uma complexa rede de contato com diferentes estados brasileiros, notadamente a instalação dos comitês e escritórios regionais pelo Brasil. Destaca-se o modo como o estudioso delineou as dificuldades enfrentadas pelo *Office* para financiar suas atividades em território brasileiro — particularmente em função do Decreto-Lei nº 383 (BRASIL, 1938), que vedava a estrangeiros a atividade política no Brasil — e as estratégias utilizadas para burlar a legislação brasileira. Além disso, Valim (2017, p. 58-59) apontou que

As atividades de propaganda da *Brazilian Division* estavam alicerçadas tanto no aparato governamental dos Estados Unidos, via *Office*, quanto na vasta rede de contatos comerciais estadunidenses no Brasil calcada na iniciativa privada. [...] deveria funcionar não apenas em sinergia com o *Office*, agência da qual era subsidiária, mas também com relação ao *Department of State, Inter-American Development Commission*, Comissão Brasileira de Fomento Inter-Americano e a Embaixada dos Estados Unidos do Brasil.

No segundo capítulo, Valim apresentou as dificuldades legais colocadas para atuação do *Office* em território brasileiro, o modo como a agência lidou com a legislação do período varguista, organizou as atividades iniciais no campo da propaganda e firmou parcerias. Ganhou ênfase, no capítulo, a discussão sobre as fronteiras estabelecidas entre informação, propaganda e educação e a rede de indivíduos e instituições que contribuíram com a *Brazilian Division*, contando, inclusive, com “políticos do alto escalão do governo Vargas, embaixadas de diversos países, até cidadãos comuns, ávidos por cooperar com esforços de aproximação entre Brasil e Estados Unidos” (VALIM, 2017, p. 99).

No capítulo seguinte, o autor discutiu a logística concebida para expansão das atividades da *Brazilian Division*, tendo em vista a ampliação do programa de exibição de filmes por meio dos comitês e escritórios regionais, considerando, igualmente, as dificuldades de transporte, a escassez de cópias para exibição e a carência de funcionários treinados. A partir de relatórios produzidos pelas sucursais do *Office*, que assinalavam as reações dos telespectadores pelo interior do Brasil, ele mapeou a recepção dos filmes exibidos e apresentou situações e consequências bastante singulares:

As viagens rumo ao interior do país precisavam ser preparadas minuciosamente, devido a precariedade das estradas, dos equipamentos que teriam que ser levados e também dependiam dos acordos prévios com as prefeituras e órgãos estaduais [...] Nos municípios e vilarejos ao longo do Rio São Francisco, os filmes do *Office* ganharam fama rapidamente. [...] Para muitos indivíduos, receber uma equipe de projetoristas com status de representantes dos Estados Unidos/Brasil em tempos de guerra auferia prestígio e sugeria influência política e social (VALIM, 2017, p. 119-120).

Os filmes utilizados para aproximação entre os dois países, o acompanhamento da reverberação obtida na imprensa brasileira e a posição de autoridades nacionais são temas do capítulo seguinte. Importa observar as discussões sobre a relação entre agentes estadunidenses e o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) — nem sempre marcada por tranquilidade e comunhão de interesses —, e as referentes às intenções que norteavam as informações produzidas pela *Brazilian Division* e que foram remetidas para os EUA, o que, segundo o pesquisador, pôde ser observado na seleção de “opiniões das camadas mais educadas da



sociedade brasileira”, estratégia que sinalizava para o desinteresse dos envolvidos num “Brasil desigual, em sua maioria empobrecido, mestiço e carente” (VALIM, 2017, p. 171).

O quinto capítulo foi destinado a detalhar questões ligadas ao orçamento, formação de quadros técnicos, estabelecimento de parcerias e problemas enfrentados pelo *Office* para fomentar a produção cinematográfica em território brasileiro. Nele, o autor descreveu três projetos desenvolvidos no período: *William Murray Project*, *John Ford Project* e *Production of 16mm in Brazil*. Sobre esse assunto, Valim (2017, p. 267) acentuou:

A intenção de produzir filmes no Brasil em cooperação com o governo brasileiro foi fruto de certo entusiasmo com a avaliação de que os filmes eram a melhor forma de aproximar os dois países. Outrossim, o aprendizado técnico e artístico de muitos brasileiros por meio dos diversos projetos desenvolvidos em todo o Brasil e a reutilização de equipamentos de filmagem animava muitos funcionários do *Office*.

No último capítulo, o pesquisador relacionou as práticas do “cinema da boa vizinhança” e a chamada “batalha da borracha”, esquadrinhando a produção e a veiculação de representações de um Brasil exótico e selvagem. Dentre os dados apresentados sobre a atuação do *Motion Picture Division* entre 1941 e 1945 estão: participou da produção de 134 filmes, produziu e distribuiu aproximadamente 1700 cinejonais, exibiu 101 curtas e financiou a distribuição de 406 documentários. Com base na análise dos dados, o estudioso conclui: “A capilaridade e disseminação proporcionada pelo cinema, o tornava o meio ideal para a veiculação de ideias e a conquista de corações e mentes” (VALIM, 2017, p. 296). Por último, indicou um plano formulado para incremento do investimento e desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira nos momentos finais da Segunda Guerra Mundial, tendo como premissas o intercâmbio de profissionais entre Brasil e Estados Unidos, a capacitação dos agentes brasileiros e o envio de equipamentos para o Brasil.

Não obstante a qualidade do texto, o próprio pesquisador apontou limites da análise. Ele sublinhou as dificuldades em dimensionar o impacto social da “diplomacia cultural” e de seus filmes, traçar o desenvolvimento de um sistema institucionalizado ligado à *Good Neighbor Policy*, relacionar as atividades desempenhadas pelo *Office* às mudanças na sociedade e na economia brasileiras e precisar as alterações no processo de distribuição dos filmes pelo *Office* frente à conjuntura da Segunda Guerra Mundial.

Ainda assim, costurou os capítulos, deixando claro que a Política de Boa Vizinhança empreendida pelos Estados Unidos “não representou a liquidação de antigos objetivos imperialistas, mas sim, uma transformação criativa de outros métodos de controle e

dominação”. Em suas páginas, apresentou uma perspectiva “mais nuançada, onde fatores econômicos e culturais se mesclam em um amplo esforço em que não faltaram contradições e divergências” (VALIM, 2017, p. 38). A respeito do cinema, o autor ressaltou:

O cinema foi a peça mais importante no quebra-cabeça propagandístico de aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos durante a II Guerra Mundial, pelo seu impacto social, por sua capacidade de aproximar as pessoas e também, por vezes, de suscitar a reinterpretação das premissas da ‘boa vizinhança’, elaboradas e coordenadas a partir de escritórios e gabinetes governamentais, no Brasil e nos Estados Unidos (VALIM, 2017, p. 312).

Portanto, Valim observou que as ações estadunidenses não foram mecânicas ou de mão única, ou seja, a prática da Política de Boa Vizinhança em território brasileiro resultou num “esforço permeado por um alto grau de improviso e o *Office*, a agência criada para capitanear essas políticas, fortemente marcada por competições e contradições internas” (VALIM, 2017, p. 311). Defendeu, inclusive, a existência de certo descompasso entre as proposições dos dirigentes norte-americanos da política de boa vizinhança e os operadores que atuavam nos trópicos, pois, segundo sua pesquisa, nas ações de aproximação EUA e Brasil, as experiências individuais criaram formas de pertencimento e geraram uma “espécie de reinvenção da ‘boa vizinhança no Brasil’” (VALIM, 2017, p. 312).

Enfim, são muitas as qualidades do trabalho ora apresentado. Perceber o cinema estadunidense como meio “incisivo e sofisticado de persuasão”, recorrer a consistente literatura especializada, lançando mão de ampla e sólida bibliográfica estrangeira — sendo a maioria dos textos em língua inglesa —, utilizar fontes inéditas na pesquisa e sustentar suas considerações em fértil aporte teórico-metodológico são apenas alguns dos méritos do livro. Mas um, em específico, deve ser sublinhado ao fim desta resenha. No livro, Valim claramente evidenciou lacunas que podem gerar outros trabalhos acadêmicos, como fez ao indicar a necessidade de aprofundar a análise “sobre a importância estratégica dos escritórios regionais” do *Office*, o que exigiria “uma documentação bem mais ampla do que a analisada”, possibilitando compreender “outras atividades desenvolvidas pela *Brazilian Division* como a Imprensa, Rádio e Propaganda” (VALIM, 2017, p. 298). Além de exímio pesquisador e autor de texto com narrativa agradável e fluente, o professor Alexandre Busko Valim ainda apontou caminhos a serem trilhados pelos interessados em estudar as relações entre Brasil e Estados Unidos na conjuntura bélica do século passado. Que seu livro inspire outros pesquisadores ocupados em desvendar circuitos comunicacionais e o “imperialismo midiático”!

## Referências

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 383*, de 18 de abril de 1938. Veda a estrangeiros a atividade política no Brasil e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-383-18-abril-1938-350781-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

MOURA, Gerson. *Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural norte-americana*. São Paulo: Brasiliense, 1984

TOTA, Antonio Pedro. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

WEINSTEIN, Barbara. Prefácio. In.: VALIM, Alexandre Busco. *O triunfo da persuasão: Brasil, Estados Unidos e o cinema da Política de Boa Vizinhança durante a II Guerra Mundial*. São Paulo: Alameda, 2017.

VALIM, Alexandre Busco. *Imagens vigiadas: uma história social do cinema no alvorecer da Guerra Fria (1945-1954)*. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, 2006.

VALIM, Alexandre Busco. *O triunfo da persuasão: Brasil, Estados Unidos e o cinema da Política de Boa Vizinhança durante a II Guerra Mundial*. São Paulo: Alameda, 2017.