

HUMANIDADES DEMOGRAFIA

# ESTRATÉGIA DE ENTRADA

Em menos de uma década, nova dinâmica dos fluxos migratórios e características da legislação fizeram solicitações de refúgio no Brasil crescer 34 vezes

Christina Queiroz

Entre 2010 e 2017, as solicitações de refúgio no Brasil passaram de 966 para 33 mil ao ano. Se no início desta década os haitianos eram os responsáveis pela maior parte das solicitações (442, ou 46%), atualmente o fluxo dos venezuelanos representa a maior demanda, somando 17 mil pedidos encaminhados ao governo brasileiro apenas no ano passado. Os dados são do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) e estão no *Atlas temático observatório das migrações em São Paulo - Migrações internacionais*, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de População da **Universidade Estadual de Campinas** (Nepo-Unicamp) e lançado no final de 2017. Na avaliação dos pesquisadores que elaboraram o documento, o crescimento exponencial pode ser

interpretado, por um lado, como resultado das barreiras crescentes que os imigrantes enfrentam para entrar em países da União Europeia e nos Estados Unidos. Por outro, reflete peculiaridades da legislação migratória brasileira, que faz com que a solicitação de refúgio seja o caminho mais seguro para determinados fluxos de estrangeiros realizarem a entrada regular no país. A adoção dessa estratégia, no entanto, está longe de assegurar a permanência no Brasil. Todo processo de imigração é marcado pela incerteza.

Até o final do ano passado, o Estatuto do Estrangeiro, elaborado durante a ditadura militar e vigente desde 1980, regulamentava a política migratória brasileira de acordo com a lógica da segurança nacional. Rosana Baeninger, professora do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp e pesquisadora do Nepo, explica que o estatuto estabelecia algumas condições

Michel Charles está há três anos no Brasil e integra o grupo de haitianos que imigrou após terremoto de 2010

para que o estrangeiro conseguisse visto permanente ou temporário no Brasil. Essas condições variavam conforme acordos bilaterais entre países, mas algumas situações davam direito à permanência, como casamento com brasileiros, nascimento de filhos em território nacional ou uma proposta de trabalho. Quem entrasse sem visto ficava proibido, pelo estatuto, de regularizar sua situação depois de já estar em território brasileiro. “Acordos de reciprocidade permitiam a permanência por até 90 dias, como turista. Passado esse período, muitos imigrantes ficavam indocumentados, o que lhes restringia o acesso a alguns direitos”, explica Rosana.

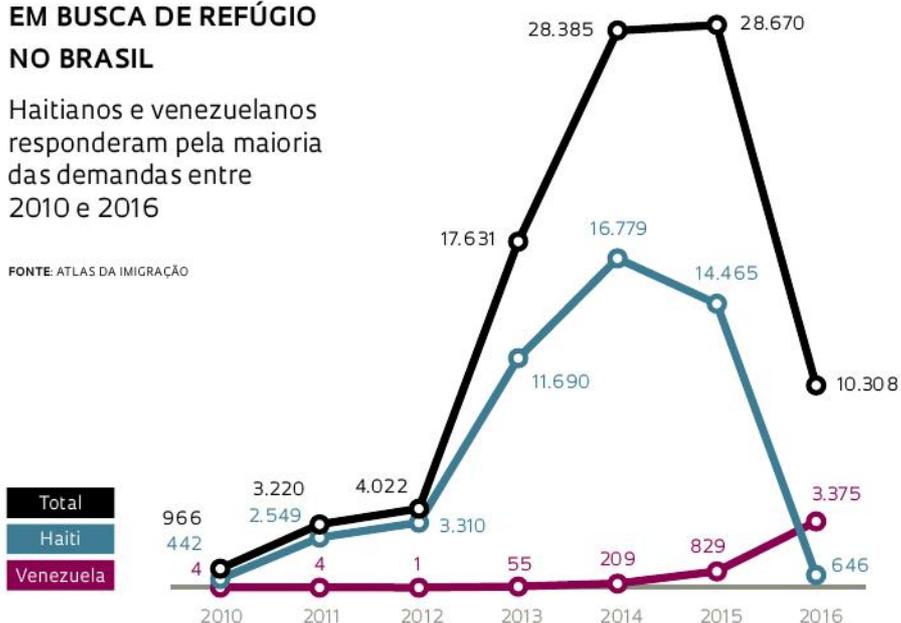
Para os imigrantes sul-americanos, a situação começou a mudar com o estabelecimento, em 1991, do Mercosul, processo de integração regional do qual atualmente participam todos os estados da América do Sul, exceto a Venezuela, suspensa do bloco em 2017. “O Mercosul permitiu que cidadãos desses países solicitassem residência temporária e trabalhassem no Brasil.” No último mês de novembro, com a entrada em vigor da Nova Lei de Imigração, estrangeiros de distintas nacionalidades adquiriram o direito de regularizar sua permanência sem a necessidade de sair

Imigrantes buscam trabalho e documentação em centro de atendimento do governo do estado de São Paulo

## EM BUSCA DE REFÚGIO NO BRASIL

Haitianos e venezuelanos responderam pela maioria das demandas entre 2010 e 2016

FONTE: ATLAS DA IMIGRAÇÃO



do país, como acontecia anteriormente. “A nova legislação procura facilitar a permanência de fluxos que imigram por razões humanitárias ou de indivíduos com baixo nível de escolarização, algo inexistente na lei anterior. Porém, como ela ainda não teve todas as suas resoluções definidas, o estrangeiro não sabe ao certo o melhor caminho para ter sua presença no Brasil regularizada”, observa Rosana. De acordo com ela, tanto as limitações do Estatuto do Estrangeiro, no passado, quanto as indefinições da nova lei têm feito com que alguns fluxos de imigrantes apostem na modalidade de

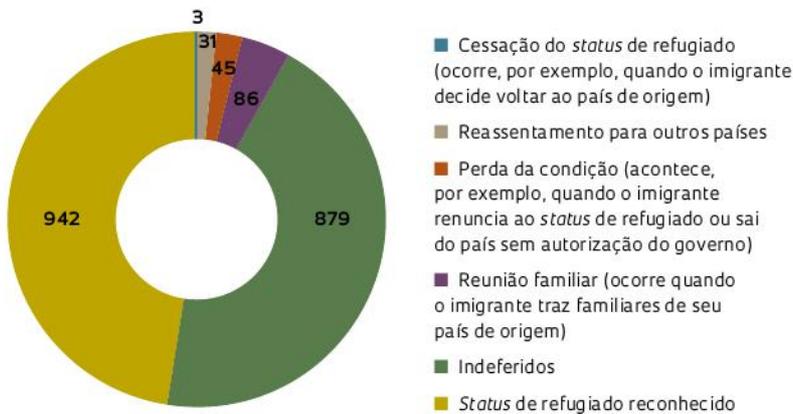
refúgio para ampliar as chances de permanecer regularmente no Brasil.

A modalidade do refúgio é regida pela Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951. O documento estabelece padrões para o tratamento desses imigrantes, definido de forma distinta pelos países signatários. No Brasil, o refúgio é regido pela Lei nº 9.474/97. Promulgada há 20 anos, ela não foi afetada diretamente pela nova legislação sobre imigração. Para ter o reconhecimento do *status* de refugiado, o imigrante deve comprovar que sofre “fundados temores de perseguição por



## CASOS ANALISADOS PELO CONARE

Em 2016 foram recebidas 10.308 solicitações de refúgio; órgão se pronunciou sobre 1.986\*



\* A maioria dos casos julgados em 2016 envolve solicitações feitas em anos anteriores

FONTE ATLAS DA IMIGRAÇÃO

## Ao protocolar solicitação de refúgio, o imigrante assegura direitos como carteira de trabalho e atendimento pelo SUS

motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas ou grave e generalizada violação de direitos humanos” em seu país de origem.

Ao protocolar a solicitação, o imigrante passa a ter todos os direitos dos regularizados – como residência provisória, carteira de trabalho e atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS) –, além da garantia de não ser deportado. O processo para solicitação de refúgio é gratuito, diferentemente do que ocorre na obtenção de vistos. As solicitações são julgadas pelo Conare, órgão interministerial do qual também fazem parte a Polícia Federal, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur) e organizações não governamentais. “As solicitações de refúgio têm levado ao menos dois anos para serem decididas”, informa Gustavo da Frota Simões, professor no curso de relações internacionais e coordenador da cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

O processo de entrada de haitianos, a partir de 2010, permite entender como a modalidade do refúgio, em algumas situações, pode funcionar como estratégia de ingresso no Brasil. Os haitianos chegaram após o terremoto ocorrido naquele ano e que provocou a morte de 316 mil pessoas no país caribenho. Os primeiros imigrantes cruzaram a fronteira pelo Acre ou Amazonas. Em 2010, 442 haitianos solicitaram refúgio. Em 2011, foram 2,5 mil. Enquanto aguardavam julgamento, todos tiveram direito à residência e carteira de trabalho. “O governo brasileiro não reconheceu os haitianos como refugiados. Porém, identificou que eles estavam imigrando por razões humanitárias e criou um visto para que pudessem ter a presença regularizada no Brasil. Esse visto atendia os que estavam no Haiti com intenção de emigrar e tramitava na embaixada brasileira no país”, esclarece o economista Duval Magalhães Fernandes, professor do Programa de Pós-graduação em Geografia

da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Ele afirma, no entanto, que inicialmente o governo limitou em 1,2 mil o número desses vistos, concedidos por ano. “Tal fato levou a uma situação de caos na porta da embaixada brasileira em Porto Príncipe e ampliou ainda mais a chegada de imigrantes pela fronteira Norte, que faziam a solicitação de refúgio”, lembra Fernandes. Segundo ele, para os haitianos que solicitaram refúgio e tiveram o pedido negado, o governo concedeu visto de residência permanente. “Em nenhum momento os haitianos ficaram em situação de irregularidade no país. Com isso, as solicitações de refúgio se transformaram em mecanismo para se obter a regularização da permanência no Brasil”, diz Fernandes. Entre 2012 e 2014, as solicitações de refúgio de haitianos saltaram de 3,3 mil para 16,7 mil.

### FLUXO EM ASCENSÃO

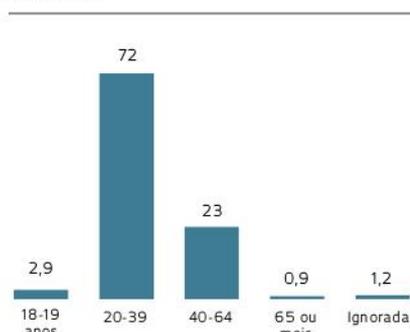
Reportagem publicada em fevereiro pelo jornal *O Globo*, com base em informações da Polícia Federal, mostrou que, em 45 dias, 18 mil venezuelanos solicitaram refúgio, valor superior ao total registrado em todo o ano de 2017. Estima-se hoje que entre 40 mil e 60 mil venezuelanos vivam em Boa Vista, município com 350 mil habitantes e capital de Roraima, estado que faz fronteira com a Venezuela. Nem todos, no entanto, desejam se estabelecer no Brasil. “Alguns tentam permanecer próximos à fronteira, para levar dinheiro, alimentos e remédios e visitar familiares que ficaram no país de origem, enquanto outros planejam regressar à Venezuela”, avalia João Carlos Jarochinski Silva, professor de relações internacionais da UFRR. Segundo ele, até 2015, os venezuelanos costumavam ir a Boa Vista e Pacaraima para comprar alimentos e, em seguida, regressavam ao país natal. Foi a partir de 2016 que mais pessoas optaram por permanecer em uma dessas cidades, o que, de acordo com o pesquisador, fez aumentar as solicitações de refúgio.

Apesar de fazer parte do Mercosul até 2017, a Venezuela não havia adequado sua legislação para integrar-se ao sistema de facilitação de vistos. “A suspensão da Venezuela do bloco não afetou a forma como se desenvolvia a política de permissão de entradas de venezuelanos no Brasil. Em março de 2017, o Conselho

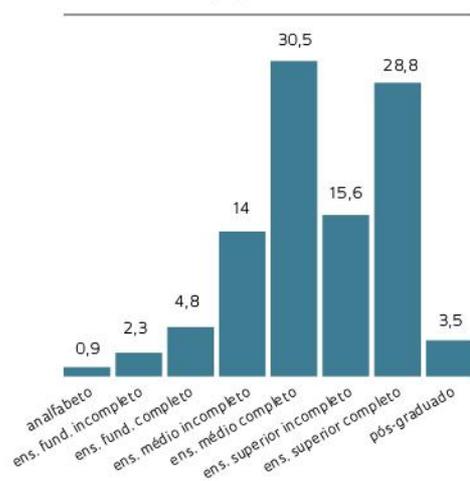
## PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DA IMIGRAÇÃO VENEZUELANA

Pesquisa realizada entre junho e agosto de 2017 com 650 imigrantes venezuelanos não indígenas adultos residentes em Boa Vista

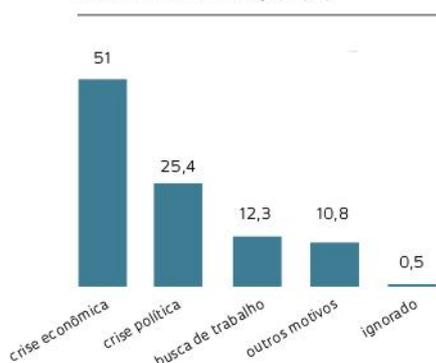
IDADE (%)



ESCOLARIDADE (%)



MOTIVO DA IMIGRAÇÃO (%)



FONTE: CÁTEDRA SÉRGIO VEIRA DE MELLO/UFRR, PESQUISA PER FIL SOCIODEMOGRÁFICO E LABORAL DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO BRASIL, 2017

Nacional de Imigração (CNIg) editou a Resolução Normativa nº 126, autorizando a residência temporária de migrantes de países fronteiriços, medida que beneficiou esses solicitantes de refúgio”, observa. De acordo com ele, os trâmites para solicitar autorização de residência tornaram-se gratuitos em função de uma decisão judicial, três meses depois de publicada a resolução. Mesmo assim, as solicitações de refúgio continuaram sendo o caminho escolhido pela maioria dos venezuelanos que desconheciam a normativa, mas sabiam da não obrigatoriedade de apresentação de documentos. “A pessoa pode protocolar o pedido de refúgio vestindo apenas a roupa do corpo”, detalha Jarochinski. O governo brasileiro não tem reconhecido os venezuelanos como refugiados e deferiu 14 das 3,3 mil solicitações feitas em 2016. “Muitos venezuelanos imigram ao Brasil para fugir da fome, da inflação e da violência, porém outros abandonam o país de origem porque sofrem perseguição política, o que garante o reconhecimento como refugiado. O governo precisa analisar cada caso individualmente antes de deferir o pedido”, explica. O aumento do fluxo de solicitações de refúgio por parte de venezuelanos é recente e a maioria das demandas ainda não foi julgada.

Enquanto a imigração venezuelana pode ser compreendida pela crise no país fronteiriço com o Brasil, a chegada de fluxos recentes de sírios e haitianos está relacionada à atuação política do Brasil nessas nações. Rosana Baeninger

## Compreensão dos fluxos migratórios recentes passa por crise em país fronteiriço e atuação política do Brasil

lembra que o protagonismo do Brasil na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti, iniciada em 2014 após a queda do então presidente Jean Bertrand Aristide, justifica, ao menos em parte, o interesse dos haitianos em tentar a vida no país. Em relação aos sírios, o Conare publicou uma resolução normativa em 2013 simplificando a emissão de vistos e o processo de solicitação dos pedidos de refúgio, que já vinham sendo feitos pelos próprios sírios e outros estrangeiros afetados pela guerra civil em andamento desde 2011. Segundo o levantamento do *Atlas do observatório das migrações*, das 391 solicitações encaminhadas por sírios em 2016, 326 foram aceitas. Ao reconhecer o pedido de refúgio, embora



Venezuelanos aguardam atendimento da Polícia Federal em Boa Vista, RR

não conceda cidadania plena, o governo brasileiro confirma, além dos direitos assegurados a imigrantes regulares, alguns outros, como a garantia de não devolução ao país de origem e a emissão de passaporte.

Luís Renato Vedovato, professor na Faculdade de Ciências Aplicadas da **Unicamp**, considera que o estabelecimento dessa resolução aconteceu em um momento em que o governo brasileiro queria aumentar a presença política no Oriente Médio. “O país buscava uma vaga permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e parte da abertura para receber sírios se deveu ao interesse nesse novo posicionamento, além da disposição em estreitar laços com países do Sul global”, avalia. Apesar da abertura, o Brasil tem hoje poucos refugiados sírios. São cerca de 2,2 mil pessoas, uma pequena comunidade, se comparada àquelas integradas pelos milhões de sírios que atualmente vivem na Turquia e Jordânia, observa



Mesquita Brasil, em São Paulo: resolução do Conare permitiu entrada de família de refugiados sírios no país

Igor José de Renó Machado, professor na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e coordenador do grupo de pesquisa Antropologia das Migrações. Os fluxos recentes de sírios, haitianos e venezuelanos, assim como o de pessoas provenientes de outros países da América Latina e África, ressalta Rosana, evidenciam uma intensificação do movimento das migrações Sul-Sul, em um momento em que os países do Norte global passaram a impor cada vez mais barreiras à entrada de estrangeiros.

Em 2016, os refugiados e solicitantes de refúgio somavam 25,9 milhões de pessoas em todo o mundo, segundo dados do *International migration report 2017*, recém-publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Com a assinatura, naquele mesmo ano, da Declaração para Refugiados e Migrantes de Nova York, os países-membros da ONU assumiram o compromisso de desenvolver políticas públicas para acolher esse contingente de deslocados. A ONU estima aprovar o Pacto Mundial para uma Migração Segura, Ordenada e Regular durante a Conferência Mundial de Migração, prevista para acontecer em dezembro, no Marrocos. ■



### Projeto

Observatório das migrações em São Paulo: Migrações internas e internacionais contemporâneas no estado de São Paulo – Nepo-Unicamp (n. 14/04850-1); **Modalidade** Projeto Temático; **Pesquisa dora** responsável Rosana Aparecida Baeninger (**Unicamp**). **Investimento** R\$ 962.356,42 (para todo o projeto).