

Liliana Lyra Jubilut
Fernanda de Magalhães Dias Frinhani
Rachel de Oliveira Lopes
Organizadoras

Migrantes Forçad@s: Conceitos e Contextos

Alex Barcelos Monaiar
Andrew Flávio Zanelato Ferreira
Aryadne Bittencourt Waldely
Bernardo Adame Abrahão
Cainã Domit Vieira
Christiana Galvão Ferreira de Freitas
Daniela Florêncio da Silva
Danielle Annoni
Dina Araújo
Duval Magalhães Fernandes
Eliana Miura Zucchi
Emmanuel Brasil
Estela Cristina Vieira de Siqueira
Fabiano Lourenço de Menezes
Fabrício Toledo de Souza
Fernanda de Salles Cavedon Capdeville
Gabriela Mezzanotti
Giuliana Redin
Gustavo Simões
Isabelle Dias Carneiro Santos
João Carlos Jarochinski Silva
Jonathan Percivalle de Andrade
José Antonio Peres Gediel
José Blanes Sala
José Carlos Loureiro da Silva
Julia Bertino Moreira

Laura Madrid Sartoretto
Leonardo Cavalcanti
Lilian Yamamoto
Lucia Bógus
Luis Felipe Aires Magalhães
Luís Renato Vedovato
Melissa Martins Casagrande
Mônica Duarte
Patrícia Rodrigues Costa de Sá
Patrícia Nabuco Martuscelli
Paula Zambelli Salgado Brasil
Paula Pimenta Mafoso Nunes
Raul Felix Barbosa
Ricardo Burrattino Felix
Roberta Camineiro Baggio
Rosana Baeninger
Rosilandy Carina Cândido Lapa
Silvia Regina Viodres Inoue
Tainan Henrique Siqueira
Tatiana Chang Waldman
Vanessa Celano Tarantini
Vanessa Vasques Assis
Victor Augusto Mendes
Vitor Lopes Andrade
Viviane Mozine Rodrigues



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR

REITOR

Jefferson Fernandes do Nascimento

VICE-REITOR

Américo Alves de Lyra Júnior

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR

Cezário Paulino B. de Queiroz

CONSELHO EDITORIAL

Alexander Sibajev

Edlauva Oliveira dos Santos

Cássio Sanguini Sérgio

Guido Nunes Lopes

Gustavo Vargas Cohen

Lourival Novais Néto

Luis Felipe Paes de Almeida

Madalena V. M. do C. Borges

Marisa Barbosa Araújo

Rileuda de Sena Rebouças

Silvana Túlio Fortes

Teresa Cristina E. dos Anjos

Wagner da Silva Dias



Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana - Av. Cap. Ene Garcez, 2413,
Aeroporto - CEP.: 69.310-000. Boa Vista - RR - Brasil
e-mail: editora@ufr.br / editoraufrr@gmail.com

Fone: + 55 95 3621 3111

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA

Liliana Lyra Jubilut
Fernanda de Magalhães Dias Frinhani
Rachel de Oliveira Lopes
Organizadoras

Migrantes Forçad@s: Conceitos e Contextos

Alex Barcelos Monaiar
Andrew Flávio Zanelato Ferreira
Aryadne Bittencourt Waldely
Bernardo Adame Abrahão
Cainã Domit Vieira
Christiana Galvão Ferreira de Freitas
Daniela Florêncio da Silva
Danielle Annoni
Dina Araújo
Duval Magalhães Fernandes
Eliana Miura Zucchi
Emmanuel Brasil
Estela Cristina Vieira de Siqueira
Fabiano Lourenço de Menezes
Fabício Toledo de Souza
Fernanda de Salles Cavedon Capdeville
Gabriela Mezzanotti
Giuliana Redin
Gustavo Simões
Isabelle Dias Carneiro Santos
João Carlos Jarochinski Silva
Jonathan Percivalle de Andrade
José Antonio Peres Gediel
José Blanes Sala
José Carlos Loureiro da Silva
Julia Bertino Moreira

Laura Madrid Sartoretto
Leonardo Cavalcanti
Lilian Yamamoto
Lucia Bógus
Luis Felipe Aires Magalhães
Luis Renato Vedovato
Melissa Martins Casagrande
Mônica Duarte
Patrícia Rodrigues Costa de Sá
Patrícia Nabuco Martuscelli
Paula Zambelli Salgado Brasil
Paula Pimenta Mafoso Nunes
Raul Felix Barbosa
Ricardo Burrattino Felix
Roberta Camineiro Baggio
Rosana Baeninger
Rosilandy Carina Cândido Lapa
Silvia Regina Viodres Inoue
Tainan Henrique Siqueira
Tatiana Chang Waldman
Vanessa Celano Tarantini
Vanessa Vasques Assis
Victor Augusto Mendes
Vítor Lopes Andrade
Viviane Mozzine Rodrigues



EDUFRR

Boa Vista - RR
2018

Copyright © 2018
Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados ao autor, na forma da Lei.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Revisão Ortográfica

Autores

Projeto Gráfico

Derick Lucas B. Figueiredo

Diagramação

Derick Lucas B. Figueiredo

Capa

Derick Lucas B. Figueiredo

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

M634 Migrantes forçados: conceitos e contextos / Liliana Lyra Jubilut, Fernanda de Magalhães Dias Frinhani, Rachel de Oliveira Lopes, organizadoras. - Boa Vista, RR : Editora da UFRR, 2018.

890 p. : il.

ISBN 978-85-8288-161-3

1 - Migrações. I - Título. II - Jubilut, Liliana Lyra (organizadora). III - Frinhani, Fernanda de Magalhães Dias (organizadora). III - Lopes, Rachel de Oliveira (organizadora).

CDU - 325.14/.2

Ficha Catalográfica elaborada pela: Bibliotecária/Documentalista:

Marcilene Feio Lima - CRB-11/507-AM

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores

SUMÁRIO

Apresentação

*Liliana Lyra Jubilut, Fernanda de Magalhães Dias Frinhani e
Rachel de Oliveira Lopes*

11

PARTE I - CONCEITOS

PANORAMAS

Migrações Forçadas: categorização em torno de
sujeitos migrantes

Julia Bertino Moreira, José Blanes Sala

15

Sobre a Condição Migratória Não Documentada e
suas Diversas Camadas

Tatiana Chang Waldman

43

REFUGIAD@S

Proteção e Exclusão na pré-Criação do Regime dos
Refugiados: Antiguidade à Revolução Francesa

Fabiano L. de Menezes e Andrew Flávio Zanelato Ferreira

69

Migração Forçada em Âmbito Internacional e a
Questão dos Refugiados

Mônica Duarte e Danielle Annoni

90

A Definição de Refugiado na Convenção de 1951:
limites e avanços na proteção internacional

Roberta Camineiro Baggio e Laura Madrid Sartoretto

111

Categorização de Refugiados: alguns limites das
abordagens atuais

Raul Felix Barbosa e Viviane Mozine Rodrigues

142

Os Refugiados Decidem Viver: a geografia da
desigualdade e a fuga como resistência

Fabrcio Toledo de Souza

175

Infância Como Categoria de Perseguição? Crianças
Refugiadas e Proteção Internacional

Patrícia Nabuco Martuscelli

196

O papel das empresas na integração dos refugiados

Vanessa Celano Tarantini

224

DESLOCAD@S AMBIENTAIS

Sem Teto, Sem Terra, Sem Nome e Sem Tutela: os
deslocados ambientais internacionais

José Carlos Loureiro da Silva

249

Políticas de Proteção aos Deslocados Ambientais
no Sistema Internacional: reflexões sobre o papel da
soberania estatal

Paula Pimenta Matoso Nunes

273

Deslocamentos no Contexto dos Desastres: diretrizes internacionais para o Direito da Gestão de Riscos e Desastres e políticas correlatas

Fernanda de Salles Cavedon Capdeville e Christiana Galvão

Ferreira de Freitas

297

MIGRANTES HUMANITÁRI@S

Migrantes Humanitários: algumas perspectivas

Jonathan Percivalle de Andrade

333

Migrações Transnacionais de Refúgio: o refúgio humanitário para a imigração haitiana no Brasil

Rosana Baeninger

355

A Educação Para os que Vivem em Tempos de Guerras

Vanessa Vasques Assis

374

APÁTRIDAS

Procedimentos para Determinação de Apatridia e Processos de Naturalização Simplificados: a migração como solução de proteção?

Melissa Martins Casagrande

406

PARTE II - CONTEXTOS

SUL GLOBAL

Das Migrações Forçadas a “Rascunhos de Cidades”:
reflexões sobre o campo de refugiados de
Dadaab no Quênia

Daniela Florêncio da Silva

432

O Triângulo Norte da América Central: Uma análise
sobre as causas da migração forçada e sua invisibilidade

Tainan Henrique Siqueira

455

A Importância da Proteção Jurídica aos Migrantes
Ambientais: Análise Normativa de Países da
América do Sul e Caribe à Garantia de Direitos

Ricardo Burrattino Félix

481

NORTE GLOBAL

Entre non-entrée e non-refoulement: uma análise crítica
do discurso norueguês em sua atual gestão migratória

Gabriela Mezzanotti

507

Uma Aproximação ao Sistema Canadense de
Reconhecimento da Condição de Refugiado

Gustavo Simões, Leonardo Cavalcanti, Dina Araujo e Emmanuel Brasil

531

A Política Restritiva de Proteção aos Refugiados no Japão

Lilian Yamamoto

552

BRASIL

O Brasil no Mapa da Migração: aspectos históricos e atuais

Duval Magalhães Fernandes e Patrícia Rodrigues Costa de Sá

579

Vidas em Fuga: processos de refúgio no Brasil

Aryadne Bittencourt Waldely

611

Migração pela Sobrevivência – o Caso dos Venezuelanos em Roraima

João Carlos Jarochinski Silva e Bernardo Adame Abrahão

636

Migração Haitiana para o Brasil como Estratégia de Sobrevivência

José Antônio Peres Gediel e Cainã Domit Vieira

662

Migração de Dependência: considerações teóricas e metodológicas sobre a imigração haitiana no Brasil

Luís Felipe Aires Magalhães, Rosana Baeninger e Lúcia Bógus

695

A Acolhida Humanitária: desafios regulatórios no Brasil

Luís Renato Vedovato

732

Os Desafios da Integração Local na Perspectiva
das Soluções Duradouras para a Proteção Integral
de Refugiados e Migrantes em Situação de
Vulnerabilidade: a experiência de Santa Maria

Giuliana Redin e Alex Barcelos Monaiar

748

Acolhimento de Refugiados e Migrantes Forçados:
desafios para a atenção primária

Eliana Miura Zucchi e Silvia Regina Viodres Inoue

775

A proteção das mulheres refugiadas no Brasil:
avanços e desafios

Isabelle Dias Carneiro Santos e Paula Zambelli Salgado Brasil

791

Os Três Debates do Refúgio por Motivos de
Orientação Sexual no Contexto Brasileiro

Vítor Lopes Andrade

820

Pessoas Refugiadas e sua Integração no Sistema Educacional
Brasileiro: uma revisão com base no respeito aos
instrumentos do regime internacional de direitos humanos

Rosilandy Carina Cândido Lapa e Victor Augusto Mendes

845

Refúgio e Inserção Acadêmica de Refugiados:
a pesquisa em direito como mecanismo de
interferência na produção legislativa no Brasil

Estela Cristina Vieira de Siqueira

869

Apresentação

As migrações são um fenômeno multicausal e presente em toda a história da humanidade. Quando voluntárias exemplificam autonomia individual, escolhas e estratégias de vida, e concretização da liberdade de locomoção. Devem ser, portanto, respeitadas e seu gerenciamento deve balancear os interesses dos Estados e dos indivíduos. Por seu turno, quando as migrações são forçadas representam interrupções e perturbações de vidas e violações de direitos humanos. Devem, assim, por um lado, ter suas causas combatidas e, por outro, contar com regimes de governança e de asseguarção dos direitos d@s migrantes.

As migrações forçadas têm permeado o dia-dia mundial e têm estado em números recordes nos últimos anos. Englobando situações internas e internacionais de mobilidade em função de bem-fundado temor de perseguição ou grave e generalizada violações de direitos humanos, deslocamentos por questões ambientais, movimentos em função de crises humanitárias, entre outras, as migrações forçadas contam ainda hoje com pouca regulamentação internacional e @s migrantes forçad@s não têm seus direitos assegurados – seja em função da inexistência de regras específicas, seja em decorrência da violação dos direitos já assegurados. Nesse sentido, é necessário empreender esforços para estimular o desenvolvimento da governança das migrações forçadas e, sobretudo, dos direitos d@s migrantes.

A produção de conhecimento tem papel de destaque nesse estímulo. Permitindo a divulgação da temática, estimulando o debate de propostas e soluções, e trazendo à

luz questões relevantes, a produção acadêmica pode ter contribuição significativa também nessa temática. É com essa crença que se propôs a presente obra.

Composta de textos de professores e pesquisadores dedicados à temática, e sem negar a relevância das causas estruturais ou sistêmicas das migrações forçadas, ou o debate de uma abordagem de desenvolvimento para as migrações, a obra opta por um corte epistemológico de análise das migrações a partir do momento em que elas já ocorreram, com enfoque nas abordagens jurídicas e de relações internacionais.

Idealizada a partir do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, a obra inclui contribuições de vári@s integrantes das Cátedras Sérgio Vieira de Mello (uma parceria de instituições de ensino e pesquisa com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR) e também textos de participantes do III Concurso Nacional de Teses e Dissertações da Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

A presente obra enfoca conceitos relevantes para as migrações forçadas e sua governança e contextos atuais, com exemplos práticos e atuais do cenário migratório internacional, sempre com a proteção d@s migrantes forçad@s como sua diretriz central.

Com a combinação de dados práticos e estrutura teórica, espera-se com essa obra contribuir para o desenvolvimento de uma arquitetura internacional de proteção a migrantes forçad@s que assegure efetivamente seus direitos enquanto migrantes e enquanto seres humanos.

As Organizadoras

PARTE I CONCEITOS

PANORAMAS

Migrações Forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes

Julia Bertino Moreira*
José Blanes Sala **

Introdução

A área de estudos sobre migrações internacionais convencionalmente se pautou por uma divisão entre as chamadas migrações voluntárias e as migrações forçadas. Se, de um lado, a voluntariedade constituiria o motor fundamental para o processo decisório que baliza o ato de migrar; de outro, seria a compulsoriedade o fator principal para o deslocamento. O divisor de águas dos fluxos migratórios parece residir, assim, na contraposição entre o desejo e a violência¹. Contudo, uma reflexão mais refina-

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de Campinas (Unicamp), com Visiting Fellowship no Refugee Studies Centre da Universidade de Oxford (Reino Unido). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas. Graduada em Ciências Sociais pela Unicamp e em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Recentemente foi Visiting Scholar no Centre for Refugee Studies na Universidade de York (Canadá). Professora do Bacharelado de Relações Internacionais, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da mesma universidade.

** Graduado, mestre e doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Professor do Bacharelado de Relações Internacionais, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da UFABC e membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da mesma universidade.

¹ Reflexão extraída de Malkki, para quem “pessoas sempre migraram, seja através do desejo ou através da violência”. (MALKKI, Liisa. National geographic: the rooting of peoples and the territorialization of national identity among scholars and refugees. *Cultural Anthropology*, Houston, v. 7, n. 1, p. 24-44, 1992).

da indica que pode haver desejo em processos migratórios caracterizados como compulsórios, ao mesmo tempo em que se verifica violência também nos fluxos tidos como voluntários. Vale dizer: mesmo nos casos em que as pessoas são obrigadas a deixar seus países, elas também carregam sonhos de uma vida melhor e em condições dignas no novo país para onde se dirigem e, nos casos em que o movimento migratório pode ser dar de forma mais planejada, esses migrantes também podem enfrentar violações a seus direitos ao longo de suas trajetórias migratórias.

Zetter² despontou como um dos mais árdios críticos acerca dos contornos atribuídos a categorias de migrantes a partir do que denominou como *rótulos*, que passam a ser mobilizados por diversos atores (sejam estatais, sejam não estatais) em discursos políticos. Tais *rótulos* foram (e ainda são) instrumentalizados sobretudo para rechaçar determinados migrantes e, simultaneamente, priorizar outros tidos como os reais merecedores de proteção estatal. Dessa forma, os “rótulos” informam respostas políticas aos fluxos migratórios tomadas pelos países receptores e, conseqüentemente, servem a determinados interesses estatais. Partindo desse pressuposto, propomo-nos a analisar algumas das categorias referentes a migrantes forçados, enfocando o contexto em que foram construídas e como têm sido compreendidas atualmente.

² ZETTER, Roger. “More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 20, n. 2, p. 172- 192, 2007.

1. Refugiados(as)

A categoria do refugiado teve sua construção histórica arraigada na figura de um migrante forçado a fugir de seu país de origem, devido a conflitos internos ou internacionais, instabilidade política, perseguições e outras situações de violência marcadas por violações de direitos humanos. O refugiado, logo, realmente precisaria da proteção de outro Estado – diferentemente de outras categorias, como o migrante voluntário –, posto que o seu Estado ameaçou ou de fato violou seus direitos ou, ainda, revelou-se incapaz de assegurá-los. Ao mesmo tempo, da maneira como foi edificada, tal categoria reforçou a tríade cidadão – território – Estado, relegando ao refugiado o lugar do *des-locado*, portanto, do *outsider*, do não cidadão, daquele que não possui pertencimento à nação, à medida que transita entre Estados soberanos³.

O instituto do refúgio, enquanto categoria jurídico-política, remonta ao início do século XX, no contexto de atuação da Liga das Nações nos anos 1920, devido aos fluxos de pessoas fugindo após a constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Com a Revolução Bolchevique, os chamados russos brancos passaram a ser perseguidos e, em face disto, a deixar seus países de origem. Eis que, em 1921, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, assumido por Fridtjot Nansen (daí o documento de identi-

³ Ibid.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SOGUK, Nevzat. *States and Strangers: Refugees and Displacements of Statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

ficação dos refugiados ter sido cunhado como passaporte Nansen). Não apenas os russos, como armênios e alemães também foram perseguidos, enfrentando questões políticas distintas em seus Estados-nação – o que motivou a constituição de novas instituições e instrumentos jurídicos voltados a essa população, a exemplo da Convenção de 1933 sobre o *Status* Internacional dos Refugiados⁴.

O marco para se pensar a institucionalização do instituto de refúgio se dá, contudo, no cenário do pós-Segunda Guerra Mundial, com a elaboração da Convenção Relativa ao *Status* dos Refugiados de 1951 e criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados –, compondo o denominado regime internacional relativo aos refugiados. A partir da definição construída pela Convenção, conhecida como clássica, considerava-se como refugiado qualquer pessoa

que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles

⁴ Não nos deteremos em pormenores na contextualização histórica dos instrumentos e instituições criados nos anos 20 e 30, tendo em conta que, na atualidade, aplica-se a Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados. Para maiores detalhes sobre este período que antecede a Convenção, cf.: JUBILUT, Liliana. *O Direito Internacional dos Refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar⁵

Tal definição tratava o refúgio como um estatuto essencialmente de caráter individual, embora pudesse ser concedido também a grupos, especialmente em função da perseguição decorrente de filiação em certo grupo social. Também estendia a categoria de refugiado aos apátridas – como veremos adiante. Tendo como eixo central o fundado temor de perseguição, privilegiou não apenas a perseguição, como também cinco motivos que a embasariam: raça, nacionalidade, religião, opiniões políticas e pertencimento a determinado grupo social. Tais componentes foram destacados, cabe ressaltar, devido a interesses estatais presentes no pós-guerra, tendo como marco a incipiente Guerra Fria⁶.

Fundado numa perspectiva eurocêntrica, assim como em interesses e controvérsias entre os países que participaram de seu processo de formulação⁷, o regime estruturado pela Convenção lhes impunha parcas obrigações, fundamentalmente o dever de não devolver refugiados a países

⁵ ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. 2015. P. 86 Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas>. Acesso em: 5 jul. 2016.

⁶ LOESCHER, Gil. *Beyond charity: international cooperation and the global refugee crisis*. New York: Oxford University Press, 1996.

⁷ Para uma discussão mais aprofundada sobre esse processo, cf.: MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947 a 2010)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2012.

em que suas vidas, segurança ou liberdade pudessem ser ameaçadas (denominado de princípio de não-devolução – do qual trataremos nos próximos tópicos)⁸.

A definição de refugiado contida na Convenção de 1951 – conhecida como clássica – nascia, contudo, fadada à inaplicabilidade aos fluxos posteriores a 1º janeiro de 1951 (a chamada reserva temporal constante no instrumento) e abria a possibilidade para que apenas pessoas oriundas da Europa pudessem ser reconhecidas como refugiadas (chamada de reserva geográfica). Com o intuito de sanar tais deficiências, o Protocolo Relativo ao *Status* dos Refugiados foi aprovado em 1967, retirando ambas reservas do texto (muito embora países que já houvessem adotado a reserva geográfica – como o Brasil – pudessem mantê-la)⁹.

Outras construções acerca da categoria de refugiado deitaram raízes em experiências e iniciativas particulares regionais, como processos de descolonização e conflitos armados frente a regimes militares. Respectivamente tanto a Convenção Africana de 1969 quanto a Declaração de Cartagena de 1984 buscaram expandir os contornos da definição dada pela Convenção de 1951. A primeira, aplicável a países da então Organização da Unidade Africana, foi pioneira ao designar “agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos políticos que perturbem gravemente a ordem pública” como elementos centrais para compor a chamada definição ampliada de

⁸ ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. 2015. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas>. Acesso em: 5 jul. 2016.

⁹ Ibid.

refugiado. Já a segunda, aplicável a países latino-americanos, teve como inspiração o precedente africano e incluiu em sua definição a ameaça à vida, segurança ou liberdade, desencadeada pela “violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”¹⁰.

Além da constituição de regimes regionais relativos aos refugiados nos âmbitos africano e latino-americano, também na Europa envidaram-se esforços nesse sentido. Os principais instrumentos se centram na Convenção de Dublin e no Acordo de Schengen, ambos aprovados nos anos 1990. No entanto, caminhando em direção contrária às demais experiências citadas, o regime europeu não buscou ampliar a categoria de refugiado. Ao contrário, constata-se a dificuldade de aplicação tanto da definição como de princípios basilares relativos aos refugiados estruturados no pós-guerra¹¹. Além da alta politização de tal temática, acrescida do volume dos fluxos que chegam ao velho continente, pouco avanço se teve em termos da harmonização da aplicação do instituto do refúgio pelos países-membros da União Europeia¹².

¹⁰ Ibid.

¹¹ Exemplo emblemático consiste no atual acordo entre União Europeia e Turquia com vistas a conter nesse país pessoas que se enquadrariam na categoria “refugiado” a fim de que não atinjam o território europeu para solicitar refúgio. Cf.: ACNUR. *ACNUR expressa preocupação sobre o acordo entre União Europeia e Turquia*. Disponível em: < <http://www.acnur.org/portugues/2016/03/08/acnur-expressa-preocupacao-sobre-o-acordo-entre-uniao-europeia-e-turquia/>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

¹² TURK, Volker. *Envisioning a common European asylum system. Forced Migration Review*, Oxford, v. 51, p. 57-60, 2015.

2. Asilados(as)

A categorização do instituto do asilo do ponto de vista jurídico-político constitui a base para a posterior categorização do instituto refúgio. O conceito de refúgio, pois, é decorrência do conceito de asilo até o ponto de que ainda hoje, na prática do direito anglo-saxão, para boa parte dos seus autores não se faz distinção. Na língua inglesa são utilizados com quase o mesmo sentido as palavras *refugee*, *asylum* e *asylum seekers*. Na América Latina, no entanto, há uma diferença marcante, possivelmente explicada pela história de conflitos políticos recentes e a conseqüente instabilidade dos seus governos¹³.

A seguir faremos esta diferenciação não sem antes proceder a um breve histórico dos diferentes sentidos do asilo ao longo da história da humanidade. Boa parte dos estudiosos considera que o vocábulo asilo procede possivelmente do composto grego *a* (partícula negativa) e *siolos* ou *silos* (força, violência), com que se designa o que não pode ser forçado ou violado¹⁴. Posteriormente o vocábulo foi utilizado no latim como *asylum* designando um lugar inviolável ou mais precisamente um santuário. Desta forma, entendemos que se tratava de lugar onde não podia ser praticada violência, sob pena de afrontar os deuses¹⁵. Na verdade, já encontramos traços da concepção religiosa

¹³ GRAHL-MADSEN, Atles. *The status of Refugees in International Law*. Leyden: Sijthoff, 1972.

¹⁴ CARVALHO, Júlio Marino. *Asilo Político e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

¹⁵ SÉGUR, Philippe. *La crise dudroit d'asile*. Paris: PressesUniversitaires de France, 1998.

do asilo em civilizações anteriores à grega, como no Antigo Egito ou na Mesopotâmia.

A partir do século IV d. C. surge o asilo cristão na Europa, que renova o asilo pagão conservando as características principais. Não se dá somente devido à sacralidade do lugar de culto, mas também é fruto de um senso de dever que nasce da consciência cristã, que prega o amor ao próximo e, sobretudo, à ideia de remissão dos pecados¹⁶.

Com o nascimento do Estado, inicialmente, sob o signo da monarquia, a partir do século XV d. C., o instituto do asilo experimenta lenta evolução que acompanha o surgimento das relações diplomáticas. As Guerras de Religião e, principalmente, a Revolução Francesa são os responsáveis pela atual versão do instituto do asilo. Com o surgimento do Estado-Nação, o asilo passa, de forma gradual, a ser um direito do Estado e não mais um direito da pessoa. Quer dizer, a soberania estatal assume como prerrogativa, de forma exclusiva, a aceitação ou não de determinado indivíduo em seu território; desta forma, o asilo ficará na sua categorização atual à mercê do Estado e das suas razões.

Na verdade, após a Segunda Guerra Mundial esta concepção soberanista do asilo sofrerá uma leve revisão ao aparecer no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos com a seguinte redação:

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.
2. Este direito não pode ser invocado em casos de perseguição

¹⁶ Ibid.

legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Dois aspectos devem ser ressaltados nesta descrição. Em primeiro lugar, a condição de perseguição, afastando-se os casos motivados por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios da Organização das Nações Unidas. Ou seja, uma pessoa na situação de perseguição supõe uma violação aos direitos humanos expressos na citada declaração. Em segundo lugar, como consequência da condição acima expressa, segue a afirmação de que todo homem tem o direito de procurar e de gozar asilo em outro país. Frise-se a presença dos dois verbos: procurar e gozar. Não apenas ir à busca do asilo, mas ao encontrá-lo, poder desfrutar dele. De qualquer forma, é evidente que o *direito de procurar e gozar* não significa o *direito de obter* efetivamente.

A Declaração, embora não possua força obrigatória do ponto de vista jurídico, sinalizou claramente ao Estado-Nação a necessidade de uma mudança de atitude. No mínimo, deixou patente certa tensão entre os Estados que naquele momento iniciavam o projeto da Organização das Nações Unidas.

O fato é que, independentemente das discussões sobre o valor jurídico atual da Declaração, a qual – conforme parte da doutrina – pode ser considerada por si mesma obrigatória para o conjunto dos Estados, conforme afirma Fernando Mariño Menéndez¹⁷, já é pacífica a opinião de que

¹⁷ MENENDEZ, Fernando Mariño. “Artículo 14” in RAFOLS, Xavier Pons. *La Declaración Universal de Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*. Barcelona: Icaria editorial, 1998, p. 253-266.

a maior parte dos seus dispositivos chegaram a constituir, com as peculiaridades próprias de cada caso, normas de Direito Internacional Geral, criadas pela via mista do costume internacional e de tratados multilaterais universais e regionais. E é à luz das referidas normas que deve ser entendida a categorização atual do instituto do asilo.

A primeira peculiaridade que se atribui ao instituto do asilo é a questão humanitária, premente a partir do grande número de pessoas deslocadas por causa da Segunda Guerra, questão esta que mereceu a Convenção de Genebra sobre o *Status* dos Refugiados em 1951 e a sua posterior ampliação no tempo e no espaço com o Protocolo de 1967.

A segunda peculiaridade que se atribui ao instituto do asilo é de origem regional, oriunda do continente americano. É na América Latina onde se faz uma clara distinção entre asilo territorial e asilo diplomático, ambos os conceitos ao abrigo de um conceito mais amplo conhecido como asilo político.

É longo o percurso convencional que trata desta questão na América. O início pode ser situado com o velho Tratado sobre Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889. Sucederam-lhe mais seis tratados sobre o assunto: Convenção sobre Asilo de Havana de 1928; Convenção sobre Asilo Político de Montevideu de 1933; Tratado sobre Asilo e Refugio Políticos de Montevideu de 1939; Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954; Convenção sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954 e finalmente o Tratado sobre Direito Penal Internacional de Montevideu de 1989.

Como bem esclarece Stefania Eugenia Barichello, o asilo político é um instituto de alcance regional e, para que seja concedido, deve o interessado provar a atualidade da efetiva perseguição, podendo assumir as duas formas: territorial ou diplomático¹⁸. No primeiro caso é outorgado dentro do território do Estado asilante; já no segundo caso é concedido por meio de uma missão diplomática credenciada no território de outro Estado ou extensões do território do Estado protetor, como navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares.

Interessante o caso do asilo diplomático, que muitas vezes é visto como uma afronta à soberania do país onde se encontra a missão diplomática do Estado asilante, mas, na América Latina, é historicamente aceito. Também é interessante observar que, na América Latina, as causas da perseguição que dão margem para a concessão do asilo político podem ser de dissidência política, livre expressão do pensamento ou crimes políticos ou crimes comuns, cometidos com fins políticos.

Além disso, não se pode esquecer que o instituto do asilo, sem estabelecer as distinções acima referidas, está previsto tanto na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, em seu artigo XXVII, quanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, em seu artigo 22, itens 7 e 8. Neste último acordo, a redação é inequívoca ao defini-lo como um direito de obtenção

¹⁸ BARICHELLO, Stefania Eugenia. "Asilo político e refúgio na América Latina". In REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luis Augusto Bittencourt. *Imigrantes no Brasil. Proteção dos Direitos Humanos e perspectivas político-jurídicas*. Curitiba: Juruá editora, p. 329-340, 2015.

do asilo, superando a fórmula da Declaração Universal: “Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais”.

Também chama a atenção que a redação absorve o princípio de *não-devolução* expresso na Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967: “Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”.

Fica ainda mais contrastante se temos em conta que, no plano universal, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), não somente não reconhece o direito a obter o asilo como nem sequer faz menção à fórmula adotada pela Declaração Universal do direito a procurar e gozar asilo. Foi preciso esperar a Declaração de Viena de 1993, no âmbito da Conferência Mundial de Direitos Humanos, para que, no seu texto, se reafirmassem os mesmos termos da Declaração Universal.

No âmbito global o instituto do asilo se mantém ainda de forma eficaz graças aos termos definidos na Convenção de 1951 e seu Protocolo. É inquestionável hoje admitir que o princípio de *não-devolução* é norma de *jus cogens*, quer dizer, imperativa de Direito Internacional Geral. No entanto, é triste comprovar como no derradeiro decênio tem-se acentuado sobremaneira, que muitos Estados igno-

ram a sua dimensão ética e jurídica atendendo somente às egoísticas razões da soberania estatal.

3. Apátridas

O conceito de apatridia não resulta de difícil categorização se comparado ao de asilo, uma vez que se define como a ausência de nacionalidade de uma pessoa humana. A simplicidade do enunciado esconde, na verdade, o complexo cerne da questão que é exatamente o conceito de nacionalidade no âmbito do Estado-Nação.

Lembremos as considerações acima ao falar da conformação moderna do asilo ao verificar que, com o surgimento do Estado-Nação o asilo passa, de forma gradual, a ser um direito do Estado e não mais um direito da pessoa. Quer dizer, a soberania estatal assume como prerrogativa, de forma exclusiva, a aceitação ou não de determinado indivíduo em seu território; desta forma, o asilo ficará na sua categorização atual à mercê do Estado e das suas razões.

Então facilmente podemos entender que a questão essencial que está em jogo na apatridia é a nacionalidade, isto porque conforme a estrutura soberanista do Estado-Nação é o próprio Estado, de forma exclusiva, sem tolerar interferências externas, quem define as regras para atribuir a determinados indivíduos a pertença ao mundo regido pelo direito naquele sistema jurídico determinado. A nacionalidade consiste, pois, no vínculo jurídico-político que se estabelece entre determinado Estado e uma pessoa; ora, inexistindo este vínculo, a pessoa não faz parte de nenhuma comunidade política e, consequen-

temente, de nenhum ordenamento jurídico, ficando num verdadeiro limbo. Pior, conforme a magistral descrição de Hannah Arendt¹⁹, trata-se de um ser humano sem *direito a ter direitos*. Diversas podem ser as causas para tal, como o desaparecimento de determinado Estado, por exemplo; no entanto, a causa mais frequente tem sido o advento de um Estado totalitário que, de forma discriminatória, tolhe determinadas pessoas da sua nacionalidade.

A apatridia adquire proporções significativas a partir do século XX. Já se conhecia com detalhes desde o século XIX com outras nomenclaturas como *heimatlos* na Alemanha, *stateless* na Inglaterra ou *apolidi* na Itália para designar apátrida. Acabou vingando a denominação proposta na França em 1918 pelo jurista Charles Claro. O fenômeno da apatridia se agravou com as guerras mundiais, ocasionando o deslocamento de pessoas: a revolução comunista na URSS, o nazismo na Alemanha e o fascismo na Itália, uma vez que todos os que fugiram a estes sistemas políticos perderam a sua nacionalidade, como descreve Celso Duvivier de Albuquerque Mello²⁰.

O citado autor lembra também que, no período entre-guerras, aparece o primeiro esforço do Direito Internacional no sentido de eliminar a apatridia, com um dos Protocolos Especiais produzidos em Haia em 1930, cuja principal determinação consistia em que, nos países que adotassem o *jus sanguinis*, o indivíduo com a mãe nacional

¹⁹ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

²⁰ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001. Volume I, p. 938.

do Estado onde nasceu e pai sem nacionalidade terá a nacionalidade da mãe.

O marco principal para o combate à apatridia virá, assim como aconteceu com o asilo, após a Segunda Guerra, graças ao disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 em seu artigo XV: “1. Todo homem tem direito a uma nacionalidade. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”.

Neste momento procura-se colocar o fundamento de uma nova concepção de nacionalidade, ainda de forma pouco enfática, não obstante de forma abrangente. Assim o descreve Lidia Santos Arnau²¹ ao comentar o referido artigo:

[...] el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos plantea un profundo cambio de perspectiva al desplazar el centro de gravedad de la nacionalidad desde el Estado hacia el individuo, en la medida que lo convierte en titular del derecho. [...] se proclama simplemente y de forma neutra el derecho a la nacionalidad, sin que se desarrolle luego cual sea su exacto contenido y alcance, que será variable en la medida que su concreción dependerá inicialmente de cada Estado²².

²¹ ARNAU, Lidia Santos. Artículo 15. In: RAFOLS, Xavier Pons. *La Declaración Universal de Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*. Barcelona: Icaria editorial, 1998, p. 270.

²² [...] o artigo 15 da Declaração Universal de Direitos Humanos coloca uma profunda mudança de perspectiva ao deslocar o centro de gravidade da nacionalidade a partir do Estado para o indivíduo, na medida em que o converte em titular do direito. [...] se proclama simplesmente e de forma neutra o direito à nacionalidade, sem que depois venha a se desenvolver o seu exato conteúdo e alcance, os quais devem ser variáveis na medida em que a respectiva concretização dependerá inicialmente de cada Estado (tradução livre).

De qualquer forma, se aponta para um direito subjetivo à nacionalidade independentemente da concretização por uma soberania estatal ou outra, apontando para os três eixos descritos: direito à nacionalidade; direito a não ser privado arbitrariamente da nacionalidade e direito a mudar de nacionalidade.

É o que, de forma mais ou menos descontraída, vai procurar estabelecer a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954. Neste estatuto se reproduzem, em boa medida, os preceitos e princípios já estruturados pelo Estatuto dos Refugiados, no entanto, a grande diferença é que não obriga os Estados a concederem a permanência legal a uma pessoa enquanto seu pedido de reconhecimento da condição de apátrida estiver sob exame. Ou seja, não se acolhe o princípio de *não-devolução* como deve ocorrer com os solicitantes de refúgio. Supõe-se que os redatores do texto convencional concluíram -erroneamente a nosso ver- que, por si só, a condição de *sem pátria* não teria porque representar um bem fundado temor de perseguição.

Aliás, já no artigo 1º se esclarece que prevalece a condição de refugiado caso na mesma pessoa coincida a situação de apatridia. A nosso ver, não faz sentido negar o princípio de *não-devolução* àquelas pessoas que, embora em tese não estejam sendo perseguidos, se encontram sem *direito a ter direitos*, como diria Arendt. Isto quer dizer que, se entrarem de forma irregular em qualquer Estado signatário do referido Tratado, poderão ser presos ou deportados. Desta forma, chegamos a uma situação *kafkaniana*, uma vez que dificilmente - na condição de apátrida - estas pessoas poderão ingressar em qualquer país.

Em decorrência desta dificuldade, a ONU ofereceu a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961. Cabe ressaltar que, se na Convenção de 1954 houve um baixo número de adesões, a esta aderiram menos ainda²³. Nela se proíbe aos países signatários a cassação de nacionalidade que resulte em apatridia ou que ocorra por motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos. Estabelece, além disso, que somente pode perder a nacionalidade aquele que puder adquirir outra, colocando uma série de condições para a referida perda.

O mais importante, no entanto, é que estabelece a obrigação aos Estados signatários de conceder nacionalidade originária àqueles que nascem em seu território. Uma exigência de *jus solis* para aqueles estados que somente determinam a nacionalidade pelo critério do *jus sanguinis*. Também deverão conceder a nacionalidade derivada, o que nós conhecemos como naturalização, àqueles que a requererem dentro das respectivas disposições legais, observadas uma série de condições expostas no tratado. E, de qualquer modo, as crianças em situação de abandono deverão receber a nacionalidade do país onde forem encontradas.

Apesar do esforço realizado em 1961, entendemos que a situação dos apátridas não melhorou de forma substantiva. A nosso ver, melhor seria ter absorvido sem rodeios o princípio da *não-devolução*; a adesão dos Estados

²³ Até 2015 a Convenção de 1954 contava com 82 ratificações e a de 1961 somente 60. Sendo que a Convenção sobre Refugiados de 1951 contava com 147 ratificações. Dados do Informe Especial “*Acabar con la apatridia em 10 años’ do ACNUR de 2015*”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/10129>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

também teria sido baixa, mas se daria um passo fundamental para a solução do problema em longo prazo. O conflito é especialmente grave na atualidade, pois, conforme dados do Informe Especial *Acabar con la apatridia en 10 años* publicado pelo ACNUR em 2015²⁴, já são dez milhões de pessoas apátridas no mundo, com uma vida marginal e invisível; sendo que mais de um terço deles são crianças e o estigma da apatridia poderia persegui-los pelo resto das suas vidas.

Na verdade, conforme também aponta Gustavo de Oliveira de Lima Pereira, o cerne da questão gira em torno da concepção soberanista da nacionalidade, de forma incompatível com o fundamento dos direitos humanos:

Como é possível os direitos humanos estarem absolutamente sustentados a partir da ideia de nacionalidade? O referido artigo XV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a meu ver, reforça a fixação pela nacionalidade, a pretexto de estabelecer o vínculo entre indivíduo e Estado, mas que levado às últimas consequências nos direciona a racionalidades totalitárias, regimes políticos xenofóbicos e ao preconceito com culturas diversas²⁵.

Interessa destacar, por fim, que a questão dos apátridas não raro se relaciona diretamente com a dos refu-

²⁴ ACNUR. Disponível em: < <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/10129>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

²⁵ PEREIRA, Gustavo O. de Lima. 'A proteção internacional dos direitos humanos para os apátridas e a desconstrução da 'ficção' da nacionalidade'. In REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luis Augusto Bittencourt. *Imigrantes no Brasil*. Curitiba: Juruá editora, p. 141-156, 2015.

giados: vale dizer, tais fluxos de deslocamentos forçados podem ser provocados, como mencionado, por políticas de desnacionalização de grupos étnicos, religiosos ou com outras características socioculturais. No entanto, mesmo em casos em que há o vínculo jurídico-político de nacionalidade unindo o indivíduo a um Estado-nação, podem se verificar situações em que os direitos mais essenciais deste se encontram em risco – como veremos a seguir com os deslocados internos.

4. Deslocados(as) Internos(as)

Os deslocados internos se diferenciam dos refugiados e asilados sobretudo por não conseguirem transpor fronteiras para buscar proteção em outras localidades²⁶. Por diversas razões (a exemplo de questões geográficas, desastres ambientais, guerras civis), ficam impedidos, portanto, de saírem de seus países nas situações mais adversas vivenciadas domesticamente. Essa questão coloca ainda maiores desafios em termos da soberania estatal: ou seja, o Estado-nação de origem ou de residência de indivíduos e coletividades não tem condições de resguardar seus direitos mais fundamentais – o que justificaria, assim, a intervenção por parte de organizações internacionais, não-governamentais e de outros Estados a fim de garantir mínimas condições de vida e segurança à população local. Ao mesmo tempo, como bem pontua Korn, os deslocados

²⁶ SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O problema das migrações forçadas em nosso tempo. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM; IMDH; Edições Loyola, p. 45-69, 2003.

internos enfrentam maiores obstáculos para mobilizar a atenção da opinião pública mundial, visto que, teoricamente, por se encontrarem no território do Estado de origem, estariam gozando de sua proteção (diversamente dos refugiados, que transpuseram fronteiras para procurar proteção de outro Estado, dado que o seu não mais se revelava capaz de fazê-lo)²⁷.

Não apenas as dificuldades de deslocamento, como também de acesso ao instituto de refúgio, somados a outros fatores vêm fazendo com que o número de deslocados internos aumente progressivamente nas últimas décadas, atingindo praticamente o dobro em relação às pessoas reconhecidas como refugiados²⁸. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) – originariamente designado para gerir os fluxos de refugiados – passou a estender sua atuação também aos deslocados internos, dada a intensificação do fenômeno recentemente. Até porque pessoas podem se deslocar internamente com vistas a deixar o país, e, com isso, vir a pleitear o reconhecimento como refugiado a outro Estado²⁹.

Em termos jurídicos, também coube ao ACNUR a elaboração de Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, os quais datam do final dos anos 1990, num contexto em que este fenômeno passou a se tornar

²⁷ KORN, David. *Exodus within borders: an introduction to the crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

²⁸ Segundo os dados do ACNUR, em 2015, havia 21,3 milhões de refugiados e 40,8 milhões de deslocados internos. Cf.: ACNUR. *Global Trends: forced displacement in 2015*. 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html?query=global%20trends>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

²⁹ ACNUR. *A situação dos refugiados no mundo 1997-98: um programa humanitário*. Lisboa: ACNUR, 1998.

mais expressivo. Apesar de se tratar de um documento direcionado a guiar a conduta dos Estados – muito diferente, portanto, de uma convenção, por exemplo –, alguns pontos merecem ser destacados: reconhecem-se os direitos de procurar segurança em outra parte do país; de deixá-lo; de procurar asilo (leia-se igualmente refúgio) em outro Estado; de regressar a seu lar a partir de sua vontade (de modo que o retorno não assuma o caráter forçado)³⁰. Contudo, nem sempre tais princípios são respeitados na prática – o mesmo se verifica, como já indicado, em relação ao princípio de não-devolução, considerada a pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados.

Uma questão importante a ser pontuada é que deslocados internos também abarcam frequentemente a categoria dos deslocados ambientais³¹, face aos obstáculos para cruzar fronteiras devido às catástrofes naturais. Dada a complexidade envolvida nessas migrações internas de caráter forçado, ainda há muito a se avançar quanto à reflexão em termos teóricos e práticos sobre essa categoria, que tende a continuar crescendo no futuro próximo³².

³⁰ ACNUR. Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos. 1998. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_UNU/Principios_orientadores_relativos_ao_deslocados_internos_1998.pdf?view=1>. Acesso em: 15 dez. 2016.

³¹ Não adentraremos aqui a fundo essa discussão, em que até os termos utilizados – migrantes ambientais, refugiados ambientais, deslocados ambientais – são contestados e que gira em torno de forte debate jurídico, dada a ausência de um instrumento específico para tratar dessa categoria em especial.

³² Cf. o argumento desenvolvido por Roberta Cohen em: COHEN, Roberta. “Response to Hathaway”. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 20, n. 2, p. 370-376, 2007.

5. Novas categorias: migrantes de crise e de sobrevivência

Frente a estas clássicas categorias (refugiados, deslocados internos, asilados, apátridas) tradicionalmente constituídas na área de estudos sobre migrações forçadas, alguns autores vêm chamando a atenção para necessidade de se ampliar o escopo de proteção a sujeitos que ficam descobertos por elas, oferecendo, inclusive, novas ferramentas conceituais para lidar com a complexidade que assumem os processos migratórios na contemporaneidade.

Betts elaborou o conceito de migração de sobrevivência, referente a “pessoas que estão fora de seu país de origem devido à ameaça para acessar uma solução ou remédio doméstico”³³ (embora não seja aplicável aos deslocados internos). O autor destaca, ainda, a importância de se deslocar o foco das causas dos movimentos migratórios para as situações em que se encontram os sujeitos como decorrência desses processos.

Susan Martin, Sanjula Weerasinghe e Abbie Taylor, por sua vez, desenvolveram o conceito de migração de crise, em referência a todos que migram e aos que ficam retidos (o que incluiria, assim, os deslocados internos) e precisam ser realocados em contextos de crises humanitárias (definidas como situações marcadas por ameaça generalizada à vida, segurança, integridade física, saúde ou subsistência básica, as quais indivíduos e comunidades residentes não tenham condições de enfrentar)³⁴.

³³ BETTS, Alexander. *Survival Migration: failed governance and the crisis of displacement*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

³⁴ MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (ed.). *Humanitarian Crises and Migration: causes, consequences and responses*. New York: Routledge, 2014.

O debate teórico-conceitual sobre tais categorias desenvolvido pela Academia, que tem o potencial de reverberar em novos *rótulos* políticos a serem mobilizados por diversos atores (estatais e não estatais), é fértil e, de maneira alguma, encontra-se encerrado.

Conclusão

Procuramos, com este texto, explorar determinadas categorias de migrantes forçados vigentes e aplicadas por Estados-nação, bem como reconhecidas e mobilizadas por organizações humanitárias. Não buscamos, por óbvio, esgotar tal apresentação, trabalhando todos os contornos a elas referentes. Decerto, há determinados marcadores importantes a serem considerados também, como gênero, faixa etária, posto que a situação de uma mulher refugiada, uma criança apátrida ou um idoso deslocado internamente carrega em si maior potencial de violações de direitos humanos, se comparada à de um homem jovem que se desloca, por exemplo.

As categorias apontadas têm como eixo central a relação construída historicamente entre indivíduo e Estado-nação, diretamente ancorada no conceito de soberania nacional. Nesse sentido, os fluxos de deslocamentos forçados são vistos como problemas a serem enfrentados internamente aos Estados (sobretudo no caso dos deslocados internos) ou por outros Estados aos quais tais migrantes se dirigem em busca de proteção (caso dos refugiados, asilados, apátridas, entre outros). A gestão desta população estrangeira coloca enormes desafios aos Estados recepto-

res, os quais contam também com a atuação de organizações internacionais (como citado no texto, dentre as quais o ACNUR) e não governamentais. Novas propostas conceituais vêm sendo colocadas pela Academia com vistas a aprimorar o debate e tentar influenciar respostas políticas diversificadas. Atores de peso, no entanto, – não raro desconsiderados ou subvalorizados pelos demais – são os próprios migrantes (independentemente da categoria que ocupem ou possam vir a assumir). Importa lançar luz sobre como eles próprios conseguem mobilizar (ou acessar) tais categorias, contestá-las, problematizá-las, a fim de que se possa avançar em novos encaminhamentos para as árduas situações por eles vivenciadas.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *ACNUR expressa preocupação sobre o acordo entre União Europeia e Turquia*. s/d.

_____. *A situação dos refugiados no mundo 1997-98: um programa humanitário*. Lisboa: ACNUR, 1998.

_____. *Global Trends: forced displacement in 2015*, 2016.

_____. *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*. 1998.

_____. *Informe Especial 'Acabar com La apatridia en 10 años'*. 2015.

ARENDDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARNAU, Lidia Santos. "Artículo 15" in RAFOLS, Xavier Pons. *La Declaración Universal de Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*. Barcelona: Icaria editorial, 1998.

BARICHELLO, Stefania Eugenia. "Asilo político e refúgio na América Latina". In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luis Augusto Bittencourt. *Imigrantes no Brasil. Proteção dos Direitos Humanos e perspectivas político-jurídicas*. Curitiba: Juruá, p. 329-340, 2015.

BETTS, Alexander. *Survival Migration: failed governance and the crisis of displacement*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

CARVALHO, Júlio Marino. *Asilo Político e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

COHEN, Roberta. *Masses in flight: the global crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution Press, 1998.

_____. "Response to Hathaway". *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 20, n. 2, p. 370-376, 2007.

GRAHL-MADSEN, Atle. *The status of Refugees in International Law*. Leyden: Sijthoff, 1972.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

JUBILUT, Liliana. *O Direito Internacional dos Refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KORN, David. *Exodus within borders: an introduction to the crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

LOESCHER, Gil. *Beyond charity: international cooperation and the global refugee crisis*. New York: Oxford University Press, 1996.

MALKKI, Liisa. "National geographic: the rooting of peoples and the territorialization of national identity among scholars and refugees". *Cultural Anthropology*, Houston, v. 7, n. 1, p. 24-44, 1992.

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (ed.). *Humanitarian Crises and Migration: causes, consequences and responses*. New York: Routledge, 2014.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar editora, 2001.

MENENDEZ, Fernando Mariño. "Artículo 14" in RAFOLS, Xavier Pons. *La Declaración Universal de Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*. Barcelona: Icaria editorial, p. 253-266, 1998.

MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947 a 2010)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2012.

PEREIRA, Gustavo O. de Lima. "A proteção internacional dos direitos humanos para os apátridas e a desconstrução da 'ficção' da nacionalidade". In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luis Augusto Bittencourt. *Imigrantes no Brasil*. Curitiba: Juruá editora, p. 141-156, 2015.

REALE, Egidio. "Le Droit d'Asile". *Recueil des Cours*, t. 63, 1938.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O problema das migrações forçadas em nosso tempo. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM; IMDH; Edições Loyola, p. 45-69, 2003.

SÉGUR, Philippe. *La crise dudroit d'asile*. Paris: PressesUniversitaires de France, 1998.

SOGUK, Nevzat. *States and Strangers: Refugees and Displacements of Statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

TÜRK, Volker. Envisioning a common European asylum system. *Forced Migration Review*, Oxford, v. 51, p. 57-60, 2015.

ZETTER, Roger. "More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization". *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 20, n. 2, p. 172- 192, 2007.

Sobre a Condição Migratória Não Documentada e suas Diversas Camadas

Tatiana Chang Waldman*

Introdução

Sob a atual conjuntura mundial que experimenta uma crescente construção de barreiras e muros fronteiriços, travessias cada vez mais perigosas para pessoas que almejem migrar, interceptações de embarcações com migrantes e potenciais solicitantes de refúgio realizadas por autoridades costeiras e as mais diversas violações de direitos de pessoas que tentam ingressar e/ou permanecer em um país no qual não são nacionais, é imprescindível discutir o tema da migração não documentada.

Nesse sentido, a proposta deste ensaio é apresentar um conceito sobre a condição migratória não documentada e a partir dele delinear a heterogeneidade de circunstâncias que levam a classificar um migrante como não documentado. Espera-se proporcionar uma maior visibilidade e entendimento sobre um tema que por sua essência se apresenta de forma marginalizada e que ainda está por ser explorado de forma mais profunda pela literatura brasileira³⁵.

* Mestre e Doutora em Direito (área de concentração: Direitos Humanos) pela Universidade de São Paulo. Gestora do Núcleo de Pesquisa do Museu da Imigração do Estado de São Paulo.

³⁵ Grande parte das ideias trazidas neste ensaio estão incluídas na tese de doutorado da autora. (WALDMAN, Tatiana Chang. *Nem clandestinos, nem ilegais: construindo contornos para uma definição da condição migratória não documentada no Brasil*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016).

De início cabe observar que a condição migratória não documentada é aqui entendida como a circunstância experimentada por um migrante ao ingressar e/ou permanecer no país de destino fora do abrigo da regularidade jurídica. Ela é resultado de uma produção legal de padrões de exclusão e, como decorrência, de negativas de direitos. É o próprio Direito, portanto, que estabelece que determinadas pessoas estejam fora do Direito.

A condição migratória não documentada pode se apresentar em diferentes momentos do processo migratório: já na saída do país de origem ou de residência, no percurso migratório, no ingresso e na permanência no país de destino, se estes se fizerem sem o consentimento ou conhecimento dos Estados, sob o exercício de fraude ou violando o conteúdo das legislações. Há, também, diferentes possibilidades de combinações: um migrante pode ser, por exemplo, simultaneamente um residente documentado e um trabalhador não documentado. Ou um residente e trabalhador não documentado. Ou, ainda, um residente e trabalhador documentado, mas que desrespeita alguma condição estabelecida para a sua permanência. São muitas as variações possíveis que delineiam a heterogeneidade dessa condição.

Ao apresentar e afirmar essa heterogeneidade é possível compreender como é amplo o grupo de migrantes que em algum momento da sua experiência migratória enfrentará a condição não documentada e problematizar como são diferentes suas implicações a depender do perfil de cada migrante. É manifesta a existência de uma com-

plexa estratificação social dentro dessa categoria que está longe de ser homogênea.

A lógica da condição migratória não documentada está permeada por procedimentos arbitrários: mesmo que essa condição alcance muitos migrantes, ela não será experimentada por todos do mesmo modo, ou seja, suas implicações não serão sentidas com a mesma intensidade.

1. Quem são as Pessoas que se Encontram em Condição Migratória não Documentada?

Amada Armenta e Katharine Donato, ao revisarem grande parte da literatura sobre a migração não documentada, observaram que desde a década de 1990 tal migração tem aumentado e se tornado cada vez mais diversificada, destacando a heterogeneidade demográfica e as distintas formas de ingresso nos países de destino. Neste início do século XXI a imagem do migrante não documentado como um homem jovem e solteiro a procura de um emprego cede espaço para famílias compostas por homens, mulheres e crianças, ou para idosos, mulheres sozinhas e crianças e adolescentes desacompanhados. Nos Estados Unidos tal estatuto migratório não se restringe aos mexicanos ou latino-americanos, mas compreende também asiáticos, africanos e europeus³⁶. Assim como no Brasil a condição migratória não documentada também não se limita aos haitianos ou sul-americanos, mas inclui do mesmo modo asiáticos, europeus, africanos, por exemplo.

³⁶ ARMENTA, Amada; DONATO, Katharine M. What We Know About Unauthorized Migration. *Annual Review of Sociology*, v. 37, p. 529-543. 2011. p. 530; 532.

O fato é que não há uma única nacionalidade, gênero, faixa etária, classe social ou profissão que enquadre os migrantes não documentados em todo o mundo ou em um Estado em particular, assim como não há um só meio de se alcançar tal estatuto jurídico. Como observam D’Vera Cohn e Jeffrey Passel, a população migrante não documentada não é um grupo estático. A cada ano, novos migrantes chegam com esse estatuto ou retornam ao seu país de origem ou mesmo migram para outro Estado, assim como ocorrem nascimentos, mortes e conversões de estatuto jurídico³⁷.

E embora exista a imagem estereotipada do migrante não documentado como aquele que é vítima de tráfico ou contrabando e que atravessa as fronteiras internacionais de forma arriscada e oculta, sem se apresentar ao agente fronteira do país de destino, atualmente o que se observa como situações mais comuns são migrantes que ingressam como turistas e permanecem para além do prazo máximo previsto em seus vistos, alcançando o estatuto jurídico não documentado após a admissão no país de forma documentada³⁸.

A mencionada imagem estereotipada do migrante não documentado é a que Martina Cvajner e Giuseppe Sciortino observam na base da pirâmide do que eles denominam como “hierarquia da irregularidade”, na qual se

³⁷ COHN, D’Vera; PASSEL, Jeffrey S. *U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade*. Washington, DC: Pew Hispanic Center, set. 2010, p. III. Disponível em: <<http://pewhispanic.org/files/reports/126.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2014.

³⁸ SCIORTINO, Giuseppe. Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migration. *Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS-BEITRÄGE)*, v. 24, p. 17-44. 2004. p. 35.

encontram os migrantes com baixo capital econômico e social. São pessoas que migraram para países nos quais não possuem parentes ou pessoas próximas em que possam confiar, mas apenas poucos e frágeis contatos; carregam poucas informações atualizadas sobre o país destino; dispõem de recursos insuficientes para contratar um intermediário (seja um advogado ou outro profissional habilitado a lhe auxiliar para a conversão do seu estatuto jurídico ou exercício de direitos) e acabam depositando todas as suas demandas por sobrevivência em instituições filantrópicas. E exatamente por se fazerem presentes nessas instituições, que esse segmento de migrantes não documentados torna-se mais acessível ao contato e acaba servindo como representante do grupo de migrantes não documentados como um todo em pesquisas e entrevistas³⁹.

Nesse sentido, apesar de ser uma pequena parcela do total de migrantes em condição não documentada, esse é o segmento de maior visibilidade. Mesmo representando uma tímida e heterogênea parcela de migrantes, já que cada um carrega consigo uma trajetória de vida e as suas próprias razões para migrar, esse é o segmento que é ilustrado de forma reiterada em grande parte das notícias de jornais e revistas do país de destino e está majoritariamente entre os identificados e deportados⁴⁰, compondo de forma predominante as estatísticas dos rejeitados nas fronteiras, dos detidos no território dos países de destino, dos deportados voluntariamente ou coercitivamente e dos expulsos⁴¹.

³⁹ CVAJNER, Martina; SCIORTINO, Giuseppe. Theorizing Irregular Migration: The Control of Spatial Mobility in Differentiated Societies. *European Journal of Social Theory*, v. 13, n. 3, p. 389–404. 2010. p. 397.

⁴⁰ *Ibid*, p. 397.

⁴¹ SCIORTINO, Giuseppe. *Op. cit.*, p. 36.

Cabe observar que o controle do ingresso de migrantes realizado pela polícia de fronteiras usualmente é mais rigoroso que o controle da documentação dos migrantes no interior do país. Isso faz com que seja mais difícil a identificação de situações de não documentação por conta da permanência para além do prazo autorizado ou do exercício de alguma atividade no interior do país e, como decorrência, sua contagem. Por isso a maior evidência para o número e a situação dos que são identificados já nas fronteiras⁴². No Brasil, por exemplo, dados do Departamento de Polícia Federal indicam que, entre 2006 e 2014, o número de estrangeiros impedidos de ingressar no país foi de 36.113, enquanto 1.436 migrantes foram deportados no mesmo período⁴³.

Entretanto, como observado, a população de migrantes não documentados vai muito além dessa parcela de pessoas. Um grande número de migrantes ingressa no país de destino portando visto de turista ou mesmo sem qualquer visto em países em que este não lhes é exigido e lá estabelece residência sem o consentimento do Estado. Apesar da ideia mais difundida pela mídia de que o ingresso na Europa pelo Mar Mediterrâneo seria a grande porta de entrada dos fluxos migratórios não documentados, a verdade é que os vistos de turistas são o canal mais utilizado pelos migrantes não documentados para ingressar na União Europeia⁴⁴.

Outra expressiva parcela desses migrantes tem e mantém documentos no país de destino graças a fraudes

⁴² ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz et al. *Sociologia das Migrações*. Lisboa: Universidade Aberta, 1995.

⁴³ Dados do Departamento de Polícia Federal solicitados no mês de setembro de 2015, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) - protocolos de números 08850002880201544 e 08850003021201572.

⁴⁴ CVAJNER, Martina; SCIORTINO, Giuseppe. Op. cit., p. 397.

pouco detectadas pelos controles migratórios. Incluem-se nesse grupo migrantes formalmente casados com pessoas que pouco conhecem, trabalhadores contribuindo para a previdência social baseados em contratos de empregos fictícios, trabalhadores autônomos que declaram renda acima da alcançada para se encaixar nas condições de reunião familiar, migrantes que utilizam a documentação de outros migrantes que já retornaram aos países de origem ou migraram para um terceiro país. Somente uma análise substantiva da situação individual desses migrantes no país, fato que dificilmente ocorre em grande parte dos casos, implicaria na perda do estatuto jurídico⁴⁵.

2. A Condição Migratória não Documentada e as Variadas Circunstâncias nela compreendidas

Diante de tantas possíveis formas e variações compreendidas pela condição migratória não documentada, alguns autores passaram a elaborar distintos segmentos dentro dessa mesma categoria. Friedrich Heckmann, por exemplo, entende haver três formas básicas de migração não documentada com possíveis variações e subdivisões. Para além da travessia de fronteiras sem a passagem e a apresentação ao controle migratório, há quem cruze uma fronteira internacional de forma aparentemente documentada, apresentando documentos falsos, documentos de um terceiro ou, ainda, documentos válidos com fins ilegítimos. A terceira forma compreende aqueles migrantes que estendem sua permanência para além do prazo legal do seu visto (comumente os vistos de turista ou temporário de estudos)⁴⁶.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ HECKMANN, Friedrich. Illegal Migration: what can we know and what can we explain? The case of Germany. *International Migration Review*, v. 38, n. 3, p. 1103-1125. 2004, p. 1106.

Franck Düvell aponta que com frequência as publicações sobre a temática migratória indicam uma ingênua dicotomia entre migrantes documentados e não documentados que não condiz com a complexa realidade que envolve a questão do estatuto jurídico do migrante. Desse modo, ao invés de aplicar tal dicotomia entre documentados/não documentados de forma inflexível, o autor sugere uma análise que faça escalas entre esses dois polos com a intenção de tornar mais clara a sua definição⁴⁷.

Sob essa análise, seriam três os aspectos que determinam a condição migratória no país de destino: o ingresso, a residência e o trabalho. Cada um desses aspectos pode ser documentado ou não documentado e são várias as combinações possíveis. Por exemplo, em uma primeira situação, uma pessoa pode ter realizado a travessia de uma fronteira internacional de forma não documentada (sem passar pelo controle migratório) e pode estar ou não trabalhando. Em uma segunda situação uma pessoa, que também pode estar ou não trabalhando, ingressa e permanece documentada até o momento em que ela alarga sua permanência para além do prazo previsto em seu visto. Em uma terceira situação uma pessoa ingressa e permanece no país de destino de forma documentada, mas desrespeita os termos constantes no seu visto ao exercitar uma atividade laboral. Em uma quarta e última situação ilustrativa uma pessoa pode nascer em um país já em condição migratória não documentada. Ou seja, ela nem mesmo atravessou de fato uma fronteira internacional, mas desde seu nascimento é considerada uma migrante não documentada⁴⁸.

Franck Düvell elaborou um esquema em que ilustra algumas das possíveis variações da condição migratória não documentada⁴⁹:

⁴⁷ DÜVELL, Franck. Clandestine migration in Europe. *Social Science Information*, v. 47, n. 4, p. 479-497. 2008, p. 479; 488.

⁴⁸ Ibid, p. 479; 488.

⁴⁹ Ibid, p. 489.

Variáveis do estatuto documentado ou não documentado no ingresso, residência e trabalho no país de destino (tradução e formatação livres)

Ingresso não documentado Residência não documentada	Ingresso não documentado Residência documentada*	Ingresso documentado Residência documentada
Ingresso não documentado Residência não documentada Trabalho não documentado	Ingresso não documentado Residência não documentada Trabalho documentado**	Ingresso documentado Residência não documentada Trabalho documentado
Ingresso não documentado Residência documentada Trabalho não documentado	Ingresso não documentado Residência documentada Trabalho documentado	
Ingresso documentado Residência não documentada Trabalho não documentado	Ingresso documentado Residência documentada Trabalho não documentado***	Ingresso documentado Residência documentada Trabalho documentado
Sem ingresso (nascimento) Residência não documentada	Sem ingresso (nascimento) Residência documentada	Sem ingresso (nascimento) Residência não documentada Trabalho não documentado etc.

* Essa situação pode ser aplicada aos solicitantes de refúgio que muitas vezes ingressam no país de forma não documentada, mas solicitam o reconhecimento do refúgio e tem seu pedido deferido, alcançando a residência documentada. (Ibid, p. 488).

** Tal variação ocorreu na Holanda, antes de 1998, quando era possível que migrantes não documentados alcançassem empregos documentados. (Ibid, p. 489).

*** Essa circunstância pode ser aplicada aos migrantes que residem de forma documentada, mas que trabalham de forma não documentada porque seu tipo de visto não permite o trabalho. (Ibid, p. 488).

É interessante observar como o esquema proposto por Franck Düvell consegue ilustrar a complexidade de variações que podem estar compreendidas no estatuto jurídico de um migrante. Um migrante pode possuir um visto que lhe permite permanecer no país de destino por seis meses, mas ser proibido de trabalhar por um termo constante nesse mesmo visto. Esse poderia ser um visto *Schengen*⁵⁰ para um migrante extracomunitário (originário de países não pertencentes à União Europeia), que poderia nessa situação ingressar e permanecer de forma documentada, mas só alcançaria trabalhar de forma não documentada. Outro exemplo seria novamente de migrantes extracomunitários que viriam estudar em universidades de países da União Europeia. O propósito da migração é o estudo universitário e como este é considerado um comprometimento por período integral só lhes será permitido trabalhar em jornada parcial, como, por exemplo, no Reino Unido por 20 horas semanais. Todo estudante que trabalhar por 23 horas semanais, terá trabalhado três horas por semana de forma não documentada. Será considerado ao longo dessas três horas semanais um trabalhador migrante não documentado. Nas outras 20 horas trabalhadas será conceituado como um migrante documentado⁵¹.

⁵⁰ O visto *Schengen* é um visto de curta duração emitido por todos os países do Espaço *Schengen* – Áustria, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Estónia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letónia, Lituânia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Noruega, República Checa, Países Baixos, Polónia, Portugal, Suécia e Suíça – que decidiram remover os controles nas fronteiras internas do espaço. Disponível em: <http://ec.europa.eu/immigration/preciso-de-visto/preciso-de-visto-de-curta-duracao_pt>. Acesso em: 27 nov. 2017.

⁵¹ DÜVELL, Franck. Op. cit., p. 489.

Demetrios Papademetriou destaca quatro segmentos que ele entende como mais corriqueiros dentro da ampla variedade de situações compreendidas pela categoria da migração não documentada: I. O ingresso “não autorizado”; II. O ingresso fraudulento; III. A permanência depois de expirado o visto; IV. A violação de termos e condições do visto⁵².

O primeiro segmento é composto por estrangeiros que ingressam no país de destino sem passar pelo controle migratório. Grande parte deles atravessa as fronteiras terrestres, mas rotas marítimas são utilizadas com regularidade e nos Estados em que o controle fronteiriço é permeável, há também o ingresso pela via aérea. O autor destaca que nos Estados Unidos, país em que no início do século XXI contava com aproximadamente 2/3 de toda a população migrante não documentada pertencente a esse segmento, tal grupo é denominado “*entry without inspection (EWI)*”⁵³.

O segundo segmento (do ingresso fraudulento) é composto por sujeitos que passam pelo controle migratório nas fronteiras utilizando documentos fraudulentos, como documentos de identidade falsos ou documentação falsa que justifique a sua admissão (como os contratos de trabalho fictícios). Dentro desse grupo se incluem os solicitantes de refúgio fictícios que utilizam de falsa identidade, documentação e narrativas para fundamentar o seu pedido⁵⁴.

⁵² PAPADEMETRIOU, Demetrios G. *The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight* (set. 2005). Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/global-struggle-illegal-migration-no-end-sight>>. Acesso em: 24 mai. 2014.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

O terceiro segmento é composto por migrantes que ingressam de forma documentada, mas violam a duração de permanência no território do país de destino prevista no visto, o que os torna não documentados⁵⁵. E o quarto e último segmento é formado por migrantes que, do mesmo modo, ingressam de forma documentada, mas desrespeitam certos termos e condições do visto. A situação mais frequente é a aceitar uma proposta de trabalho. Outra variante pode incluir alguns trabalhadores fronteiriços que têm autorização para residir e trabalhar sob determinadas condições e localização geográfica, mas que muitas vezes acabam por desrespeitar tais termos⁵⁶.

Para além dos quatro mencionados segmentos da categoria não documentada, Demetrios Papademetriou observa que há muitos migrantes que se encontram temporariamente exercendo pequenas violações técnicas nas normas migratórias dos países de destino. Menciona como exemplo um empresário estrangeiro que em viagem de negócios se compromete com uma atividade empresarial que demanda um novo tipo de visto no país. Tais violações das legislações migratórias locais ocorrem de maneira frequente e mesmo que algumas sejam de fato relevantes, outras tantas não são, uma vez que não são sistemáticas e têm curta duração⁵⁷.

⁵⁵ Esta, em parte, pode ser a situação experimentada por solicitantes de refúgio que têm seus pedidos rejeitados e recebem a ordem de saída do país, mas que permanecem no mesmo de forma não documentada.

⁵⁶ PAPADEMETRIOU, Demetrios G. Op. cit.

⁵⁷ Ibid.

Com base na experiência estadunidense, o autor conclui que grande parte dos sistemas estatísticos ignora tais infrações ou ainda é incapaz de detectá-las e quantificá-las. Ademais, muitas dessas violações são resultado de regras inflexíveis e uma sobrecarga burocrática no campo administrativo e regulatório da migração. Demetrios Papademetriou exemplifica com a situação estadunidense em 2004: eram mais de seis milhões de petições no campo migratório pendentes de decisão, muitas delas solicitando a mudança no estatuto migratório. O que faz com que, como resultado da burocracia e da demora nas decisões, muitos desses solicitantes provavelmente se convertam em não documentados até que sejam publicadas as decisões sobre os seus pedidos⁵⁸.

Mas há quem entenda que tal multiplicidade de possíveis formas e variações compreendidas pela mesma categoria migratória não documentada torna o seu conceito impreciso e suscetível ao perigo de transformar-se em “uma esponja” com o poder de absorver toda e qualquer situação sem critérios apropriados, como afirma Agnieszka Kubal. Isso porque o ingresso não documentado ou a permanência para além do prazo previsto no visto são colocados no mesmo grupo que muitos estatutos migratórios ambíguos, como por exemplo, das pessoas que almejam solicitar refúgio, embora ainda não o tenham efetuado, ou mesmo das pessoas (com frequência estudantes ou turistas) que trabalham apesar das restrições previstas em seus vistos⁵⁹.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ KUBAL, Agnieszka. Conceptualizing semi-legality in migration research. *International Migration Institute (IMI) Working Papers*, n. 58, University of Oxford, 2012, p. 4.

Para a mesma autora, diante da falta de um termo melhor, os pesquisadores que se utilizam da categoria binária clássica (documentados/não documentados) denominam as pessoas incluídas na última situação mencionada como residentes documentados e, concomitantemente, trabalhadores não documentados. O que, na sua visão, evidenciaria que a mencionada categoria binária pouco condiz com a vida real dos migrantes, ou seja, com o processo visto sob o ponto de vista empírico, uma vez que os migrantes dificilmente são apenas não documentados. São muitas as possibilidades intermediárias entre os dois polos “documentados – não documentados”⁶⁰.

Agnieszka Kubal defende como uma alternativa à mencionada divisão binária o que ela denomina como “condição de semilegalidade”, segmento que incluiria os diversos estatutos migratórios ambíguos, ou seja, intermediários entre os polos documentados e não documentados. A autora aponta três principais “condições de semilegalidade” segundo as quais os migrantes: I. Têm formalmente condições de alcançar a documentação diante, por exemplo, de uma anistia, mas, na prática encaram barreiras que os impedem de se documentar; II. Transitam por vários países da União Europeia residindo temporariamente mais tempo que o permitido em alguns Estados e menos em outros; III. Residem de forma documentada no país de destino, embora trabalhem desrespeitando as restrições do visto de permanência⁶¹.

⁶⁰ Ibid, p. 7-8.

⁶¹ Ibid, p. 2; 8.

Na primeira situação, o migrante pode preencher os requisitos formais solicitados pela norma que concede anistia aos migrantes não documentados (data de ingresso ou período de permanência, situação laboral etc.), no entanto, não consegue meios que possam comprovar, por exemplo, a data do seu ingresso, ou não tem acesso às informações necessárias para efetuar o pedido. Na segunda situação, que se revela particularmente no contexto europeu no espaço *Schengen*, muitos migrantes possuem residência documentada em um dos Estados membros, mas, por exemplo, trabalham em outro Estado membro e permanecem viajando alternadamente entre os Estados, encontrando um ponto de equilíbrio entre o tempo de permanência permitido na tentativa de não permanecerem em situação não documentada. A terceira situação revela que as interações entre trabalhadores migrantes e seus empregadores podem se desdobrar em oportunismo e exploração^{62, 63}.

Nesse sentido, como assevera Giuseppe Sciortino, os migrantes não documentados raramente são classificados de forma coesa e dificilmente são agrupados em uma única categoria. A migração não documentada é afetada por um extenso conjunto de categorizações e ações elaboradas por cada Estado, o que faz surgir uma complexa rede de sobreposições de camadas da condição migratória não documen-

⁶² KUBAL, Agnieszka. Op. cit., p. 12; 18-19; 20-21.

⁶³ A partir da experiência brasileira, seria possível acrescentar uma nova situação: aquela em que migrantes que podem se documentar, como é o caso dos cidadãos mercosulinos contemplados pelo acordo de residência, mas que por diferentes motivos, não tomam a iniciativa de se documentar e permanecem no país de destino sob a condição migratória não documentada.

tada. A variação do estatuto jurídico, no entanto, tem diferentes implicações para os Estados e para os migrantes⁶⁴.

3. Diferentes Experiências sob a Condição Migratória não Documentada

A partir das situações de violações temporárias ignoradas pelos sistemas estatísticos, observadas por Demetrios Papademetriou, e de migrantes que têm e mantêm documentos no país de destino graças a fraudes pouco detectadas pelos controles migratórios, analisadas por Martina Cvajner e Giuseppe Sciortino, cabe questionar se a lei é de fato uma composição neutra aplicada do mesmo modo a todos.

Nicholas De Genova problematiza a tendência à naturalização da existência de desigualdades produzidas pela aparente aplicação uniforme da lei da qual provém a constituição assimétrica de fluxos migratórios não documentados procedentes de diferentes países de origem. O autor assevera que é importante estar atento às particularidades históricas das distintas configurações do que ele denomina de “ilegalidade” que são mutuamente constituídas por fluxos migratórios específicos e pelas políticas migratórias de cada Estado⁶⁵.

Nesse sentido, Aviva Chomsky faz uma análise sobre a questão da migração não documentada nos Estados

⁶⁴ SCIORTINO, Giuseppe. Op. cit., p. 33.

⁶⁵ DE GENOVA, Nicholas P. Migrant ‘illegality’ and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, v. 31, p. 419–447. 2002. p. 419-420, p. 424.

Unidos. Segundo ela, são duas as principais maneiras de se tornar um migrante não documentado no país. Aproximadamente metade da população não documentada ingressa sem o conhecimento ou autorização das autoridades competentes. Tais migrantes podem ter tentado sem sucesso obter um visto, ou não solicitaram porque entendiam que a probabilidade de que o visto fosse aceito era mínima, ou mesmo sequer conheciam a possibilidade da solicitação e por isso não a fizeram. De modo que eles atravessam a fronteira, em grande maioria por terra, mas por vezes pelo mar, por lugares na fronteira sem controle ou sem serem notados pelos oficiais da *Immigration and Customs Enforcement* (ICE). A outra parcela, calculada entre 30% a 60% do total da população migrante não documentada, ingressa em território estadunidense com algum tipo de visto ou com o “*Border Crossing Card*”⁶⁶ e acaba por permanecer no país para além do prazo autorizado. Ou seja, ingressaram de forma documentada e se tornaram não documentados⁶⁷.

Um dado importante de ser ressaltado é que a maior parte dos migrantes não documentados que ingressa de forma documentada e permanece no país para além do prazo autorizado não são mexicanos. Estes, em grande parte, atravessam a fronteira sem o conhecimento ou autorização das autoridades competentes. A autora enfatiza que, enquanto brasileiros têm maior probabilidade de al-

⁶⁶ Os *Border Crossing Cards* são como vistos de turistas ou visitantes, eles possibilitam a entrada nos Estados Unidos, mas não autorizam o seu titular a trabalhar. Tal visto é destinado a alguns mexicanos e dá permissão para viagens por um período específico para as regiões de fronteira.

⁶⁷ CHOMSKY, Aviva. *Undocumented: How Immigration Became Illegal*. Beacon Press, 2014.

cançar um visto de turista, outros grupos que têm menos recursos econômicos e são menos educados são mais suscetíveis a ter que realizar a rota mexicana⁶⁸.

A partir de dados de entrevistas realizadas por Lynnaire Sheridan com famílias de migrantes não documentados que atravessaram por diversas vezes a fronteira estadunidense, observou-se a preferência por determinadas formas de ingressar nos Estados Unidos: a primeira opção seria ingressar com vistos de turista e permanecer no país; a segunda, ingressar com um documento de outra pessoa; a terceira, utilizar documentos falsos; e a última opção seria tentar cruzar a fronteira sem ser notado, enfatizando que quanto mais isolada a área, mais perigosa se torna a travessia. A grande questão é que pessoas com boas condições econômicas têm preferência no acesso aos vistos enquanto as pessoas com menos recursos devem pagar altas somas de dinheiro para ter o mesmo privilégio ou para atravessar a fronteira ainda que da forma mais perigosa⁶⁹.

A pesquisadora Eugenia Georges, observando a migração a partir da República Dominicana, concluiu que os migrantes com menos recursos econômicos são obrigados a pegar as rotas mais caras e perigosas via México, enquanto os donos de propriedades e empresários usualmente alcançavam os vistos de turista e viajavam de forma direta aos Estados Unidos⁷⁰.

Tal situação pode ser equiparada à do contexto brasileiro em que especialmente haitianos e senegaleses in-

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ CHOMSKY, Aviva. Op. cit.

⁷⁰ Ibid.

gressavam no Brasil pelo Estado do Acre, a partir de rotas migratórias longas, caras e inseguras, para depois seguir seu destino final, usualmente nas regiões sul e sudeste do país. Esses migrantes pagavam altas quantias de dinheiro a intermediários e autoridades migratórias dos países pelos quais passam, como Peru, Bolívia e Equador, porque provavelmente avaliaram que a probabilidade de ingressar no Brasil de outro modo era mínima. Ou seja, em ambos os casos, é manifesta a desigualdade produzida pela aparente aplicação uniforme da lei trazida por Nicholas De Genova.

Tais rotas caras e perigosas têm feito cada vez mais vítimas como confirma o relatório “*Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*” (em uma tradução livre “Jornadas Fatais: rastreando vidas perdidas ao longo da migração”) da Organização Internacional para as Migrações (OIM). O relatório examina como os dados das mortes de migrantes são coletados e compartilhados em diferentes partes do mundo e, de forma inédita, traz o cálculo das mortes de migrantes em termos globais. São poucas as estatísticas detalhadas, já que a coleta de dados dessas mortes não tem sido uma prioridade para grande parte dos Estados. Além disso, mesmo que sejam altos os gastos com a coleta de dados das migrações e do controle nas fronteiras, poucos governos coletam e divulgam dados das mortes de migrantes⁷¹.

⁷¹ BRIAN, Tara; LACZKO, Frank. Counting Migrant Deaths: An International Overview, p. 15-43. In: BRIAN, Tara; LACZKO, Frank (Ed.). *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*. International Organization for Migration (IOM), 2014. Genebra: IOM, 2014.

O relatório tem importância ímpar por publicizar dados nunca antes organizados, mas os próprios autores ponderam que o real número de mortes dificilmente será encontrado. Muitas das mortes ocorrem em regiões remotas do mundo e não serão identificadas. Em outras ocasiões, os barcos e seus passageiros desapareceram e nenhuma morte é contabilizada. Mesmos que os corpos sejam encontrados, até pela natureza não documentada da travessia em que o objetivo é afastar qualquer possível reconhecimento, a sua identificação é um desafio. Frequentemente o número dos passageiros nos barcos é desconhecido, impossibilitando estimativas mais precisas, muitos dos corpos não carregam qualquer documento de identidade ou não é possível sequer identificar se eram homens ou mulheres. Por medo, os sobreviventes podem não relatar as mortes dos seus companheiros de viagem ou mesmo as famílias podem não reportar a falta de seus familiares⁷².

E mesmo que as estimativas representem a base mínima do verdadeiro montante global de mortes, os números são expressivos. O relatório afirma que entre os anos de 2000 a 2014, aproximadamente 22 mil migrantes perderam suas vidas tentando chegar à Europa. Nesse mesmo período, pelo menos 1.500 migrantes morreram ao longo das rotas migratórias para a Austrália e, em todo o mundo, seriam no mínimo 40 mil vidas perdidas. A maioria das mortes em 2014 atingiu cidadãos da África ou do Oriente Médio⁷³.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

Conclusão

Os migrantes não documentados não são membros de uma categoria homogênea. Há entre eles uma complexa estratificação social, que inclui os estatutos jurídicos. Cada migrante se posiciona em um nível definido especialmente de acordo com a sua condição social. E tal estratificação social condiciona a existência de outras tantas estratificações entre os migrantes não documentados. A base dessa estratificação seria de residentes não documentados, que não tem qualquer tipo de documentação no país, nem sequer um visto provisório de turista. Esses chegam pelas rotas mais arriscadas e são os mais vulneráveis à deportação e às violações de direitos, inclusive de impedimento de entrada.

Mas há, também, um número significativo desses migrantes que acaba protegido por configurações do sistema político internacional. Em muitas situações as violações das legislações migratórias e o decorrente estatuto jurídico não documentado são, nas palavras de Martina Cvajner e Giuseppe Sciortino, fáceis de detectar, mas difíceis de deportar. Esse é o caso de migrantes cuja deportação envolveria custos considerados muito elevados em termos financeiros, diplomáticos e organizacionais. Mesmo que a deportação seja um ato discricionário de cada Estado, sabe-se que na prática ela requer certa colaboração dos Estados de trânsito e de origem que não podem ser presumidas⁷⁴.

Por fim, cabe ressaltar que talvez a clássica divisão binária entre documentados e não documentados possa

⁷⁴ CVAJNER, Martina; SCIORTINO, Giuseppe. Op. cit., p. 395-397.

de certa forma encobrir o importante aspecto da heterogeneidade de situações incluídas sob o mesmo conceito da condição migratória não documentada. Ainda que seja compreensível e elogiável a defesa da necessidade de se destacar que a categoria não documentada está longe de ser homogênea, apresentando as suas mais diversas variações, não foi possível, ainda, alcançar a convicção de que a inclusão de uma categoria intermediária, como a “semilegalidade” proposta por Agnieszka Kubal, seja a melhor forma de esclarecer essa questão.

Não seria a categoria da “semilegalidade” uma nova terminologia que incluiria, ela também, um incontável número de variações? Quem seriam, dentro dessa sugerida tripartição, os “verdadeiros” não documentados? Quais seriam as consequências dessa nova categorização para o grupo, especialmente para os classificados como não documentados?

Até que se encontrem tais respostas ou uma nova forma de categorizar tal processo migratório, entende-se que o melhor caminho a seguir ainda é manter a clássica divisão binária reforçando a heterogeneidade da categoria não documentada e esclarecendo as suas variadas combinações. Tal multiplicidade de segmentos incluídos em uma mesma categoria pode trazer um aspecto interessante que desafia o estereótipo do migrante não documentado: com tantas variações e possibilidades de violações das legislações migratórias dos países de destino, cabe questionar se não estaríamos todos nós sujeitos a nos tornarmos vulneráveis, em determinado momento das nossas vidas

e pelas mais diversas razões, à situação não documentada em algum outro país que não o nosso.

Tzvetan Todorov observa de forma mais ampla que “o estrangeiro não é apenas nosso próximo: somos nós mesmos ontem ou amanhã, ao sabor de um destino incerto. Cada um de nós é um estrangeiro em potencial”⁷⁵. Não há, portanto, um ser migrante documentado ou não documentado absoluto, mas uma circunstância de estar.

Referências

ARMENTA, Amada; DONATO, Katharine M. What We Know About Unauthorized Migration. *Annual Review of Sociology*, v. 37, p. 529-543, 2011.

BRIAN, Tara; LACZKO, Frank. Counting Migrant Deaths: An International Overview. p. 15-43. In: BRIAN, Tara; LACZKO, Frank (Ed.). *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*. International Organization for Migration (IOM), 2014. Genebra: IOM, 2014.

CHOMSKY, Aviva. *Undocumented: How Immigration Became Illegal*. Beacon Press, 2014.

COHN, D’Vera; PASSEL, Jeffrey S. *U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade*. Washington, DC: Pew Hispanic Center, set. 2010.

CVAJNER, Martina; SCIORTINO, Giuseppe. Theorizing Irregular Migration: The Control of Spatial Mobility in Differentiated Societies. *European Journal of Social Theory*, v. 13, n. 3, p. 389-404. 2010.

⁷⁵ TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 182-183.

DE GENOVA, Nicholas P. Migrant 'illegality' and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, v. 31, p. 419-447, 2002.

DÜVELL, Franck. Clandestine migration in Europe. *Social Science Information*, v. 47, n. 4, p. 479-497, 2008.

HECKMANN, Friedrich. Illegal Migration: what can we know and what can we explain? The case of Germany. *International Migration Review*, v. 38, n. 3, p. 1103-1125, 2004.

KUBAL, Agnieszka. Conceptualizing semi-legality in migration research. *International Migration Institute (IMI) Working Papers*, n. 58, University of Oxford, 2012.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G. *The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight*, set. 2005.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz et al. *Sociologia das Migrações*. Lisboa: Universidade Aberta, 1995.

SCIORTINO, Giuseppe. Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migration. *Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS-BEITRÄGE)*, v. 24, p. 17-44, 2004.

TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WALDMAN, Tatiana Chang. *Nem clandestinos, nem ilegais: construindo contornos para uma definição da condição migratória não documentada no Brasil*. Tese (Doutorado)

- Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

REFUGIAD@S

Proteção e Exclusão na pré-Criação do Regime dos Refugiados: Antiguidade à Revolução Francesa

Fabiano L. de Menezes*
Andrew Flávio Zanelato Ferreira**

Introdução

Atualmente, o refúgio é um tema em evidência no cenário internacional, em especial pela afluência massiva de refugiados sírios. Estima-se que 5,2 milhões é o número atual de refugiados sírios registrados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)⁷⁶. A Convenção Relativa ao *Status* dos Refugiados de 1951 (Convenção de Genebra) é o documento responsável pela regulamentação da proteção dos refugiados. De acordo com o artigo 1c da Convenção de Genebra a condição de refugiado é atribuída àqueles que saíram de um Estado de origem por terem sofrido – ou por terem o temor de sofrer – “perseguição pelas razões de raça, religião, nacionalidade, pertencer a um grupo social ou opinião política”. Nesses casos, o refugiado, como não pode ou não deseja retornar para seu Estado de origem, pode solicitar a proteção em um Estado de asilo. Não obstante a existência dessa proteção, os Estados vêm, especialmente depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, aumentando o controle e as restrições de entrada em suas fronteiras, o

* Professor da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS).

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS).

⁷⁶ Cf. Syrian Regional Refugee Response. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>. Acesso em: 17 out. 2017.

que acaba atingindo diretamente esses grupos que necessitam de proteção internacional, geralmente em nome da *segurança nacional*⁷⁷. O caso sírio tem mostrado esses dois lados do tema do refúgio: proteção e exclusão. A maioria dos refugiados que tenta chegar à Europa tem encontrado restrição nos Estados de asilo. Por outro lado, outra parcela de refugiados sírios tem encontrado também a proteção em Estados europeus.

O tema da proteção e da exclusão como ocorre nos dias atuais tem sido uma constante desde a criação da Convenção de Genebra, o que mostra que a norma que regula a proteção nem sempre é respeitada pelos Estados, como evidencia o caso sírio e muitos outros. Nessa linha, este trabalho pretende investigar uma época de pré-normatização da proteção justamente para tentar entender essas questões atuais. Nos Estudos de Refugiados há um reconhecimento da notável ausência de estudos históricos, o que acaba criando uma falsa impressão de que questões do momento – como o problema da proteção e exclusão no caso sírio – seja algo inédito⁷⁸. Como nos lembra a famosa frase do historiador americano A. William Lund (1886 - 1971), “nós estudamos o passado para entender o presente, nós entendemos o presente para guiar o futuro”⁷⁹.

⁷⁷ MURILLO, Juan Carlos. *Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados*. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 6, n. 10, p. 120-137, 2009.

⁷⁸ MARFLEET, Philip. *Refugees and history: why we must address the past*. Refugee Survey Quarterly. Oxford: Oxford University Press, v. 26, n. 3, p. 136-148, 2007.

⁷⁹ WELLS, Mike; Fellows, Nick. *History for the IB Diploma, Paper 2: Causes and Effects of 20th Century Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 70.

Assim, este trabalho pretende identificar as razões (dos tomadores de decisão) por trás da perseguição, proteção ou exclusão de refugiados⁸⁰ entre a Antiguidade e a Revolução Francesa (1789). A hipótese considerada é a de que fatores baseados em interesses estratégicos motivaram os tomadores de decisão a atuarem na temática da proteção e da exclusão no presente período. Deste modo, procurar-se-á identificar os motivos pelos quais alguns grupos ganharam a proteção ao passo que outros foram excluídos.

1. Antiguidade

Na Antiguidade⁸¹, foi possível observar que o destino dos refugiados estava geralmente subordinado às estratégias políticas e diplomáticas dos governantes, com um tratamento diferenciado dependendo do *status* social. O Império Romano é um bom exemplo: refugiados da elite vindos de reinos e tribos fronteiriças, como líderes depostos e reis usurpados, eram acolhidos da melhor forma possível pelos romanos, que chegavam a presentear-los com confortáveis pensões, esperando que estes adotassem políticas pró-Roma quando retornassem ao poder. Entretanto, quando se depararam com uma grande crise de refugiados, similar aos desastres humanitários modernos, o

⁸⁰ Como o conceito de refugiado ainda não havia sido reconhecido no período estudado, para identificar a proteção e exclusão este trabalho aplicará de forma geral o conceito de refugiado para qualquer pessoa que tenha sido forçada a deixar a sua região de origem em razão de alguma forma de perseguição.

⁸¹ Período que se estende desde a invenção da escrita (entre 4000 a.C. e 3500 a.C.) até a queda do Império Romano do Ocidente (476 d.C.).

tratamento foi bem diferente. Por exemplo, em 376 d.C., 100.000 godos⁸², incluindo mulheres e crianças, fugindo da invasão dos hunos aos seus reinos, tentaram cruzar o rio Danúbio e se estabelecer em terras romanas, como aliados. A situação poderia ter acabado bem para os dois lados, mas acabou em desastre: primeiro, oficiais romanos tentaram sem sucesso limitar a quantidade de pessoas a atravessar o rio. Depois, após longos meses definhando em campos de refugiados em meio a fome e as doenças, os godos começaram a saquear os arredores em busca de comida. O Imperador Valente teve então a ideia de marchar com seu exército imperial contra os refugiados. O resultado foi um dos maiores desastres militares da história de Roma, quando o imperador foi morto e a maior parte de seu exército destruída pelos godos⁸³.

Se afastando um pouco da Europa e indo mais para o leste, é interessante notar que no Egito⁸⁴ e no Oriente Próximo a dinâmica também era a mesma: o destino dos refugiados geralmente dependia dos interesses de seus “protetores”, e mais do que o presente, dos eventos passados e futuros.⁸⁵ No caso de escravos fugitivos, havia procedimentos formalizados para a sua devolução, e tam-

⁸² Povo germânico originário provavelmente da Escandinávia e que posteriormente migrou para o sul, considerado um dos “povos bárbaros” pelos romanos.

⁸³ MILES, Richard; MERRILLS, Andrew. *The Vandals*. Londres: John Wiley & Sons, 2009, p. 33.

⁸⁴ GALVIN, Garrett. *Egypt as a Place of Refuge*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2011, p. 17.

⁸⁵ LIVERANI, Mario. *International relations in the ancient Near East, 1600-1100 BC*. Nova York: Palgrave, 2001, p. 68.

bém especificações a respeito da recompensa a ser paga. Já no caso de refugiados políticos, eram geralmente usados como instrumento de troca entre reis, de acordo com suas próprias estratégias. As instruções para a devolução de escravos e de refugiados de alto e baixo *status* aparecem em textos legais como o Código de Hammurabi (babilônio) e o Tratado de Kadesh (egípcio-hitita)⁸⁶.

Já uma Cidade-Estado grega, Atenas, representava uma exceção à regra, e os atenienses costumavam se orgulhar de receber bem a todos que fossem perseguidos em outras partes da Grécia, incluindo os perseguidos políticos, chegando a ver isso como um dever divino, que traria recompensa por parte dos deuses⁸⁷. Essa atitude, porém, não ficou isenta de críticas, e na Guerra do Peloponeso, em um debate sobre ir ou não à guerra na Sicília (decisão que no fim levou a queda de Atenas), enquanto o político Alcibiades apoiou a guerra argumentando que a grandeza ateniense havia sido ganha ajudando a todos que precisassem, um adversário mais *realpolitik*⁸⁸, Nicias, pediu que a cidade mudasse suas políticas e passasse a ajudar apenas quem pudesse oferecer algo em troca⁸⁹. A trágica peça de Eurípidés, *Os Heráclidas*, trata desse dilema.

⁸⁶ BEDERMAN, David J. *International Law in Antiquity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 148.

⁸⁷ SWIFT, Laura. *If only we could ask Euripides about refugees. The Conversation*, Boston, 2 out. 2015. Disponível em: <<https://theconversation.com/if-only-we-could-ask-euripides-about-refugees-48352>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

⁸⁸ Voltada para a política que se baseia em considerações práticas, em detrimento de questões morais ou éticas.

⁸⁹ THUCYDIDES. *The Peloponnesian War*. London: J. M. Dent; New York: E. P. Dutton, cap. 5, 1910, p. 43.

2. Idade Média: os judeus da Polônia

A partir do século XII, avançando para a Idade Média, um exemplo muito interessante e ilustrativo foi encontrado na Polônia. Nesse caso, os interesses envolvem principalmente questões financeiras, algo que parece recorrente para esse grupo em questão: a acolhida e proteção dada pelo Príncipe Bolesław III e seus sucessores aos judeus que chegavam fugindo da Europa Ocidental logo após a Primeira Cruzada, atraídos pela política local de tolerância religiosa.⁹⁰ Bolesław havia reconhecido a utilidade dos judeus para os interesses comerciais de seu país, e acertou que esse ato traria a almejada prosperidade econômica: os judeus logo passaram a formar a espinha dorsal da economia polonesa. Moedas da época chegaram a ser cunhadas com caracteres em hebraico. Os judeus passaram a desfrutar de um longo período de paz e prosperidade, além de privilégios e direitos inéditos, como as Leis de Magdeburg, que permitiam a eles escolherem seus vizinhos e competidores econômicos e estabelecer monopólios. Mesmo com a pressão da Igreja Católica, os príncipes poloneses em geral prefeririam proteger os judeus, buscando manter o desenvolvimento econômico em suas terras, e deram a eles novos privilégios⁹¹.

Por fim, em 1332, o Rei Casimiro III o Grande (que passou a ser conhecido como “o rei dos servos e dos ju-

⁹⁰ DUBNOW, Simon; FRIEDLAENDER, Israel. *History of the Jews in Russia and Poland*. Philadelphia: Avotaynu Inc, 2000, p. 11.

⁹¹ WEINRYB, Bernard D. *The Jews of Poland: A Social and Economic History of the Jewish Community in Poland from 1100 to 1800*. Philadelphia: Jewish Publication Society of America, 1973, p. 339.

deus”) ampliou e expandiu os direitos dados por Bolesław no Estatuto de Wiślicki, com novas proteções e privilégios legais, que resultaram em ainda mais sucesso econômico para a região⁹².

3. Idade Moderna

3.1. Os Judeus Sefarditas

A mesma lógica parece ter sido aplicada tempos depois aos refugiados judeus sefarditas expulsos da Península Ibérica, durante os séculos XVI, XVII e XVIII, especialmente nos então religiosamente tolerantes Países Baixos e seus domínios. Os sefarditas costumavam ser muito bem vistos pelos poderes que os acolhiam, especialmente devido a suas redes de comércio, o que os garantiu direitos e privilégios inéditos em toda a história judaica. Essas redes de comércio abrangiam a Europa, América e Oriente Médio, e eram baseadas principalmente em laços de parentesco, somados a tradição e experiência dos judeus no comércio internacional⁹³. Com o mesmo pensamento o pragmático Pe. Antônio Vieira defendeu a tolerância com os mesmos dentro do Império Português, usando um argumento emprestado de Santo Agostinho:⁹⁴

⁹² DUBNOW, Simon; FRIEDLAENDER, Israel. *History of the Jews in Russia and Poland*. Philadelphia: Avotaynu Inc, 2000, p. 20.

⁹³ HELLER, R. J. *Diáspora Atlântica. A nação judaica no Caribe, séculos XVII e XVIII*. Tese (Doutorado em História) apresentada à Universidade Federal Fluminense. Niterói, p. 5, 2008.

⁹⁴ HAAG, Carlos. *O Paraíso Religioso Holandês*. Revista Pesquisa FAPESP, São Paulo: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, ed. 179, jun. 2011. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2011/01/31/o-para%C3%ADso-religioso-holand%C3%AAs/>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

O esterco fora do seu lugar suja a casa, e posto no seu lugar fertiliza o campo. O mesmo vale para os judeus, que no estrangeiro ajudam os hereges, mas em casa fornecem o capital para manter o Império. Por que transformar vassallos úteis em inimigos poderosos?

Ao mencionar os “hereges”, o Pe. Vieira nos lembra de outro fator importante: os sefarditas foram acolhidos principalmente por nações protestantes, sendo essa também uma forma para elas de enfrentar e desafiar a Igreja Católica, que havia ordenado a perseguição de ambos⁹⁵. Surgem aqui também os interesses de origem religiosa.

3.2. Os Huguenotes e os Palatines

A questão religiosa continua presente agora no século XVII, com os refugiados protestantes vindos de nações católicas, especialmente os huguenotes da França. Em 1685, o Rei Luís XIV revogou o irrevogável Édito de Nantes, que havia concedido liberdade religiosa e política aos protestantes franceses, e depois tornou o protestantismo ilegal com o Édito de Fontainebleau. Os huguenotes começaram então a fugir, principalmente para outros países protestantes vizinhos, embora tenham chegado também a lugares tão distantes quanto os Estados Unidos e a África do Sul⁹⁶.

⁹⁵ TERPSTRA, Nicholas. *Religious refugees in the early modern world: an alternative history of the Reformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 111.

⁹⁶ CARLO, Paula Wheeler. *Huguenot Refugees in Colonial New York: Becoming American in the Hudson Valley*. Brighton: Sussex Academic Press, 2005, p. 7-8.

Muitos huguenotes também eram ou haviam sido pessoas influentes e prósperas financeiramente, o que facilitou sua acolhida, especialmente no Reino Unido.⁹⁷ Além disso, é interessante observar o caso do Rei Frederico Guilherme da Prússia, um calvinista, que acolheu mais de 20 mil huguenotes - em sua maioria talentosos artesãos e empresários - com a intenção de repovoar seu país então despovoado e destruído pela guerra. A visão que o Rei Frederico Guilherme da Prússia tinha dos huguenotes era de que eles eram pessoas bem-educadas, trabalhadoras e empreendedoras, que poderiam ajudar a desenvolver ainda mais o seu país⁹⁸. Aqui é interessante notar um novo interesse, agora relacionado também com questões demográficas.

Os huguenotes desfrutaram de uma ótima acolhida na Inglaterra, com direito inclusive a grandes doações financeiras e comodidades. Por outro lado, mesma sorte não tiveram os *Palatines*, calvinistas da Alemanha que lá chegaram poucos anos depois⁹⁹, em sua maioria pessoas pobres, fugindo da fome e das invasões napoleônicas. Estes foram sumariamente rejeitados e eventualmente deportados, após uma grande campanha pública que os retratou, opostamente aos huguenotes, como forasteiros que não mereciam proteção. Enquanto os huguenotes obtiveram

⁹⁷ WEISS, Charles. *History of the French Protestant refugees: from the revocation of the Edict of Nantes to the present time*. Londres: W. Blackwood, 1854, p. 230.

⁹⁸ ANUTA, Michael J. *East Prussians from Russia*. Menominee: Genealogical Publishing Co., 1979, p. 18.

⁹⁹ MARFLEET, Philip. *Refugees and history: why we must address the past*. Refugee Survey Quarterly. Oxford: Oxford University Press, v. 26, n. 3, 2007, p. 136-148, p. 141.

uma alta posição na história britânica, os *palatines* foram em pouco tempo completamente esquecidos¹⁰⁰.

4. Os Emigrés da Revolução Francesa: o início do refúgio moderno

O século XVIII foi marcado por uma crise nos antigos regimes vigentes na Europa e seus sistemas econômicos. O principal caso de tensão e rivalidade internacional visto no período ocorreu entre as duas “potências” relevantes à época e seus diferentes regimes: a Grã-Bretanha inovadora e a França com sua monarquia absolutista conservadora. No entanto, de acordo com historiadores modernos, os problemas enfrentados com o absolutismo e a aristocracia foram “produtos de uma crise financeira e política que ambos não criaram”¹⁰¹. Em outras palavras, o país adentrou a situação problemática após a formalização de alguns acordos desvantajosos para si e por seu envolvimento em guerras cujo retorno era extremamente baixo ou inexistente. Socialmente, o país sofria com os gastos perdulários da corte francesa e o aumento de impostos para as classes mais baixas, a burguesia e os camponeses¹⁰². Em um primeiro momento, a Revolução Francesa (1789-1799) foi um evento de cunho pacífico e voluntário, porém devido ao alcance e à aderência ao movimento, esta logo se tornou uma rebelião popular

¹⁰⁰ OLSON, Alison G. *Huguenots and Palatines*. *Historian*, v. 63, n. 2, p. 269-286, 2001.

¹⁰¹ TAYLOR, George. *Non-Capitalist Wealth and the French Revolution*. *The American Historical Review*. Oxford: Oxford University Press, v. 72, n. 2, 1967, p. 469-496, p. 491.

¹⁰² *Ibid.*

e bastante violenta. A fim de escapar das tensões políticas e dos conflitos, diversos franceses deixaram o país e buscaram proteção em outros Estados¹⁰³.

Apesar de, como demonstrado, o refúgio ser tão antigo quanto a História da humanidade, o termo “refugiado” é mais recente. Ele foi institucionalizado oficialmente pela primeira vez, quando, em 1793, a Constituição Francesa apresentou em seu artigo 120 o direito de asilo, o qual, em nome da Revolução, seria concedido aos povos que desajassem readquirir a sua liberdade¹⁰⁴. Por outro lado, a Revolução Francesa contribuiu para o tema da exclusão. Milhares de pessoas, primeiro formada majoritariamente por pessoas ricas e nobres reacionários, e posteriormente também por pessoas humildes e sem posses que fugiam das insanidades do *Período do Terror*^{105, 106}. Enquanto - sobretudo na Inglaterra - o primeiro grupo se adaptou relativamente fácil, mesmo quando já não dispunham de posses, devido ao seu prestígio social, o segundo já encontrou uma série de adversidades e rejeições. A Inglaterra também se utilizou bastante da propaganda da imigração em proveito próprio,

¹⁰³ HOBBSAWM, Eric. *A Era das Revoluções 1789-1848*. Londres, 1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009, p. 7.

¹⁰⁴ WEINER, Margery. *The French Exiles, 1789-1815*. Londres: Morrow, 1960, p. 100.

¹⁰⁵ Período instalado na França em 1793 no qual a violência passou a ser utilizada como forma de combate aos inimigos da Revolução Francesa ou a qualquer um que desrespeitasse, de qualquer maneira, os princípios revolucionários. A instituição da guilhotina como principal arma trouxe um período sangrento com diversos massacres.

¹⁰⁶ WHITTAKER, Callum. “*La Génèreuse Nation!*”: *Britain and the French Emigration 1792-1802*. Dissertação (Mestrado em Estudos do Século XVIII) apresentada à Universidade de York. York, p. 35, 2012.

principalmente nas negociações com outras potências europeias¹⁰⁷. Os imigrantes forçados oriundos da Revolução Francesa passaram a ser conhecidos como *émigrés*, palavra que passou a ser utilizada oficialmente na língua inglesa em 1792, visto que a situação de refúgio iniciada com a Revolução Francesa passou a ser considerada parte de um novo modelo político então nascente¹⁰⁸.

O início do processo de saída de imigrantes do território francês ocorreu com os nobres que, ao se verem ameaçados pelos ideais iluministas e pela formação da república, deixaram suas casas. A princípio, esse grupo buscou refúgio na cidade de Coblenz (Alemanha), no sul da Holanda e na parte norte da Itália, porém a invasão dos exércitos da recém-formada república francesa nestes locais dizimou essa parcela da população. Assim, os franceses tiveram de encontrar outro lugar que os aceitasse e os oferecesse proteção. A partir deste momento, Londres passa a ser a cidade escolhida pelos franceses em busca de proteção.¹⁰⁹ No período de 1790 a 1792, no qual a França sofria demasiadamente com a Revolução, o contingente de franceses que buscaram refugiar-se na periferia londrina aumentou deliberadamente. Enquanto os aristocratas adequaram-se aos estereótipos britânicos, apresentando uma postura despreocupada a respeito da revolução, mas-

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ MANSEL, Philip. *From Coblenz to Hartwell: the Émigré Government and the European Powers, 1791–1814*. In: CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). *The French Émigrés in Europe and the Struggle against Revolution, 1789–1814*. Londres: MacMillan, 1999, p. 1-27, p. 14.

¹⁰⁹ CARPENTER, Kirsty. *London: Capital of the Emigration*. In: CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). *Op. cit.* p. 43-67, p. 55.

sas de pessoas não pertencentes à nobreza alocaram-se em áreas menos abastadas e mais distantes do centro de Londres. Este grupo escolheu tais localidades porque seus membros não conseguiram trazer muitos de seus pertences, estando assim impossibilitados de conseguir dinheiro suficiente para suprir suas necessidades pelo tempo que durasse a Revolução¹¹⁰.

Por outro lado, à medida que os ingleses compreenderam que os imigrantes não iriam embora tão cedo, instalou-se uma onda francofóbica, especialmente nas classes inferiores. Este fato deu início a apreensões com relação às questões prováveis de escassez de produtos, aumento de preços e excesso de mão de obra. O medo de um francês tomar seu lugar em uma fábrica, por exemplo, moveu alguns britânicos a destratar qualquer imigrante que encontrasse pelas ruas à época¹¹¹.

Hungria e Portugal foram locais de proteção escolhidas por um determinado grupo de franceses devido ao fato de os franceses possuírem conexões e/ou parentesco com as aristocracias. A vida dos franceses em ambos os Estados fora marcada pela falta de recursos financeiros, dificuldades em comunicar-se nos idiomas falados e pela francofobia instalada após a disseminação dos ideais revolucionários. Por exemplo, a Hungria, que contou com uma quantidade maior de franceses buscando refúgio em seus territórios, não facilitou a vida destas pessoas. Concentrados principalmente na parte sul do país, os franceses despertavam desconfiança por parte dos políticos, rotulando-os como

¹¹⁰ Ibid, p. 56.

¹¹¹ WHITTAKER, Callum. Op. cit., p. 32.

prisioneiros de guerra. Posteriormente, com as guerras revolucionárias e napoleônicas¹¹², a população local não possuía outra escolha a não ser desprezar os *émigrés*¹¹³. Relatos bibliográficos de refugiados em Portugal e na Hungria são bastante raros, visto que uma parcela minúscula de franceses buscou refugiar-se nestas terras. Além disso, ambos os Estados não eram reconhecidos, no período, pela boa recepção de supostos revolucionários. Seus governantes chegaram até a desconfiar de qualquer imigrante que cruzasse suas fronteiras, como evidenciado em um estudo¹¹⁴.

A Prússia encontrou na forma de decretos nacionais uma solução para o recebimento de refugiados franceses. Ao delimitar quais membros do grupo adentrariam seus territórios e seriam economicamente ativos, o governo prussiano garantia aos *émigrés* alguns benefícios. Os mesmos direitos, proteção e segurança que eram concebidos a outros viajantes são exemplos dessas garantias. Entretanto, fora imposta aos franceses uma restrição de não andarem em grupos muito grandes ou exercerem quaisquer atividades militares e relacionadas¹¹⁵. Apesar dos diversos

¹¹² Período que se estendeu de 1803 a 1815 no qual Napoleão Bonaparte, através de conflitos armados, buscou dominar parte dos territórios do continente europeu.

¹¹³ TÓTH, Ferenc. *French Émigrés in Hungary*. In: CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). *French Émigrés in Europe and the struggle against revolution, 1789-1814*. Londres: MacMillan, 1999, p. 68-82, p. 74.

¹¹⁴ HIGGS, David. *Portugal and the Émigrés*. In: CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). *French Émigrés in Europe and the struggle against revolution, 1789-1814*. Londres: MacMillan, p. 83-100, 1999.

¹¹⁵ HÖPEL, Thomas. *French Émigrés in Prussia*. In: CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). *French Émigrés in Europe and the struggle against revolution, 1789-1814*. Londres: MacMillan, 1999, p. 71.

empecilhos e formalidades referentes à entrada de franceses nos territórios prussianos, aqueles que conseguiam legalmente o visto ou a cidadania geralmente eram considerados habilitados para participar ativamente das atividades econômicas prussianas. Os franceses pertencentes à nobreza, após as interrupções de envio monetário com as Guerras Napoleônicas (1792), tornaram-se professores e maestros de membros da nobreza prussiana. Por outro lado, a fim de burlar os decretos prussianos e conseguir refúgio, muitos franceses fingiam ser italianos ou suíços, visto que esses decretos foram impostos somente para imigrantes cuja nacionalidade era a francesa¹¹⁶.

Outro destaque da Revolução Francesa no tema da proteção foi o fato de que muitos franceses saíram do continente europeu em direção aos Estados Unidos da América (EUA). A imigração francesa para os EUA teve seu início em 1790 e perdurou até aproximadamente 1797. Os *émigrés* enxergaram no novo país grandes oportunidades de refúgio, e as principais cidades que já possuíam comunidades francesas instaladas foram as escolhidas por estas pessoas: Nova Iorque, Boston, Filadélfia e Charleston, na Carolina do Sul¹¹⁷. Em sua maioria, os *émigrés* no território norte-americano pertenciam à monarquia francesa, ou eram constitucionalistas e republicanos que escaparam de diferentes fases da Revolução, em especial o *Período de Terror*.

¹¹⁶ Ibid, p. 103.

¹¹⁷ SOSNOWSKI, Thomas. *French Émigrés in United States*. In: CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). *French Émigrés in Europe and the struggle against revolution, 1789-1814*. Londres: MacMillan, 1999, p. 138-150, p. 145.

Muitos sofreram inúmeros problemas – relacionados com a integração – em sua chegada, tais como as dificuldades com o idioma e encontrar um lugar para ficar, mas eles eram, de forma geral, bem-vindos na nova sociedade. Contudo, uma vez estabelecidos, os franceses não aderiram à sociedade norte-americana, criando seus clubes e associações privados e estabelecimentos que serviam às suas necessidades étnicas¹¹⁸. Por outro lado, a partir de 1795, a tranquilidade dos franceses nas cidades americanas foi abalada pela deterioração das relações políticas entre EUA e França. Como resultado, um sentimento xenofóbico por parte dos norte-americanos começa emergir e os franceses passam a não ser mais bem-vindos na sociedade americana¹¹⁹.

Conclusão

Esta pesquisa buscou identificar as razões por trás da perseguição, proteção ou exclusão de refugiados da Antiguidade à Revolução Francesa, com foco geográfico na Europa, procurando testar a hipótese de que estas só se deram devido a interesses por parte dos tomadores de decisão. Como se supunha, observou-se que os interesses estratégicos prevaleceram.

Também foi possível observar que os interesses mais comuns por trás da decisão de proteger refugiados na época pesquisada eram os relacionados a estratégias diplomáticas ou a questões econômicas/comerciais, surgindo também ocasionalmente outros tipos de interesses, como os

¹¹⁸ Ibid, p. 139-140.

¹¹⁹ Ibid, p. 146.

religiosos (seja entre as nações protestantes que acolhiam outros protestantes ou judeus perseguidos pela Igreja Católica - o que no fundo também tinha causas políticas -, seja entre os atenienses que esperavam uma proteção dos deuses em troca de sua hospitalidade), os demográficos, os militares etc. Quando não havia nenhum interesse por parte dos que tinham o poder de decisão na proteção, os refugiados eram simplesmente excluídos e expulsos.

Durante a pesquisa, constatou-se também que o que prevaleceu durante o período foi principalmente a *Realpolitik*, o que coincide com a teoria realista das Relações Internacionais, segundo a qual os Estados só agem guiados por interesses e pela busca pelo poder. Porém, com um olhar mais apurado, verificaremos também uma confirmação da teoria liberal das Relações Internacionais (RI) no que diz respeito à paz através do comércio entre os povos¹²⁰, tese que parte de Kant, tendo em vista, por exemplo, o caso dos judeus poloneses e sefarditas, na qual a interdependência econômica e comercial entre eles e os cristãos resultou em uma paz, tolerância e prosperidade que durou por um longo tempo. Isso mostra como as teorias das RI são em sua maioria complementares e não opostas.

Aplicando esses resultados nos dias de hoje é possível observar que o modo de agir dos tomadores de decisão atuais (Estados) quando confrontados com crises migratórias, especialmente quando compostas por indivíduos

¹²⁰ BARROS, Ivan M. de; SILVA, Joyce H. F. da; SILVA, Kássio F. da. *A Paz Democrática e o Livre-Comércio: A relação entre dois conceitos da tradição liberal nas Relações Internacionais*. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 63, 2011, Goiânia. Disponível em: <<http://www.sbpcnet.org.br/livro/63ra/resumos/resumos/5277.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

pouco *desejáveis*, permanece seguindo os mesmos padrões de outrora.

Referências

ANUTA, Michael J. *East Prussians from Russia*. Menominee: Genealogical Publishing Co., 1979.

BARROS, Ivan M. de; SILVA, Joyce H. F. da; SILVA, Kássio F. da. *A Paz Democrática e o Livre-Comércio: A relação entre dois conceitos da tradição liberal nas Relações Internacionais*. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 63, Goiânia, 2011.

BEDERMAN, David J. *International Law in Antiquity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

CARLO, Paula Wheeler. *Huguenot Refugees in Colonial New York: Becoming American in the Hudson Valley*. Brighton: Sussex Academic Press, 2005.

CARPENTER, Kirsty. London: Capital of the Emigration. In: CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). *French Émigrés in Europe and the struggle against revolution, 1789-1814*. Londres: MacMillan, p. 43-67, 1999.

DUBNOW, Simon; FRIEDLAENDER, Israel. *History of the Jews in Russia and Poland*. Philadelphia: Avotaynu Inc, 2000.

GALVIN, Garrett. *Egypt as a Place of Refuge*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2011.

HELLER, R. J. *Diáspora Atlântica. A nação judaica no Caribe, séculos XVII e XVIII*. Tese (Doutorado em História) apresentada à Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2008.

HIGGS, David. *Portugal and the Émigrés*. CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.) *French Émigrés in Europe and the struggle against revolution, 1789-1814*. Londres: MacMillan, p. 83-100, 1999.

HOBSBAWM, Eric. *A Era das Revoluções 1789-1848*. Londres, 1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

HÖPEL, Thomas. *French Émigrés in Prussia*. CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). *French Émigrés in Europe and the struggle against revolution, 1789-1814*. Londres: MacMillan, p. 101-107, 1999.

LIVERANI, Mario. *International relations in the ancient Near East, 1600-1100 BC*. Nova York: Palgrave, 2001.

MANSEL, Philip. *From Coblenz to Hartwell: the Émigré Government and the European Powers, 1791-1814*. In: CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). *The French Émigrés in Europe and the Struggle against Revolution, 1789-1814*. Londres: MacMillan, p. 1-27, 1999.

MARFLEET, Philip. *Refugees and history: why we must address the past*. *Refugee Survey Quarterly*. Oxford: Oxford University Press, v. 26, n. 3, p. 136-148, 2007.

MENEZES, Fabiano Lourenço de. *Proteção e Exclusão no Regime dos Refugiados*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), 5, Belo Horizonte, 2015.

MILES, Richard; MERRILLS, Andrew. *The Vandals*. Londres: John Wiley & Sons, 2009.

MURILLO, Juan Carlos. *Os legítimos interesses de segurança*

dos Estados e a proteção internacional de refugiados. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 6, n. 10, p. 120-137, 2009.

OLSON, Alison G. *Huguenots and Palatines. Historian*, v. 63, n. 2, p. 269-286, 2001.

SOSNOWSKI, Thomas. *French Émigrés in United States. CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). French Émigrés in Europe and the struggle against revolution, 1789-1814. Londres: MacMillan, p. 138-150, 1999.*

_____. *Revolutionary Emigrés and Exiles in the United States: Problems of Economic Survival in a New Republican Society. French History and Civilization. v. 6, p. 45-52, 2016.*

TAYLOR, George. *Non-Capitalist Wealth and the French Revolution. The American Historical Review. Oxford: Oxford University Press, v. 72, n. 2, p. 469-496, 1967.*

TERPSTRA, Nicholas. *Religious refugees in the early modern world: an alternative history of the Reformation. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.*

TÓTH, Ferenc. *French Émigrés in Hungary. CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip (Eds.). French Émigrés in Europe and the struggle against revolution, 1789-1814. Londres: MacMillan, p. 138-150, 1999.*

THUCYDIDES. *The Peloponnesian War. London: J. M. Dent; New York: E. P. Dutton, 1910.*

WEINER, Margery. *The French Exiles, 1789-1815. Nova York: Morrow, 1960.*

WEINRYB, Bernard D. *The Jews of Poland: A Social and Economic History of the Jewish Community in Poland from 1100 to 1800*. Philadelphia: Jewish Publication Society of America, 1973.

WEISS, Charles. *History of the French Protestant refugees: from the revocation of the Edict of Nantes to the present time*. Londres: W. Blackwood, 1854.

WELLS, Mike; Fellows, Nick. *History for the IB Diploma, Paper 2: Causes and Effects of 20th Century Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

WHITTAKER, Callum. *“La Génèreuse Nation!”: Britain and the French Emigration 1792-1802*. Dissertação (Mestrado em Estudos do Século XVIII) apresentada à Universidade de York. York, 2012.

Migração Forçada em Âmbito Internacional e a Questão dos Refugiados

Mônica Duarte*
Danielle Annoni**

Introdução

O presente texto tem como objetivo abordar as questões jurídicas decorrentes do ato de migrar, tratando especificamente da migração internacional forçada e do *status* de refúgio. Para tanto, apresentam-se os conceitos das diferentes formas de migrar, com intuito de se compreender com maior clareza a situação de pessoas que se deslocam de suas cidades para outros locais, dentro ou fora de seus países e qual é o amparo legal existente para estes indivíduos.

* Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em conjunto com o Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, PSDE-Capes, pela Universidade Carlos III de Madrid, Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professora e pesquisadora na área de Direito Internacional dos Direitos Humanos e Sistema Interamericano.

** Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora de Direito Internacional e Direitos Humanos na Universidade Federal do Paraná (UFPR). *Visiting Researcher Fellow* junto a Universidade de Málaga/Espanha (2003-2004), à *University of Nottingham*/Inglaterra (2004), à *Universidad de València*/Espanha (2014-2015) e à *Universitat Rovira i Virgili*/Espanha (2015-2016). *Visiting Researcher* junto ao *British Institute of International and Comparative Law*, Londres/Inglaterra (2003), ao *Instituti Suisse de Droit Compare*, Lausanne/Suisse (2004). Pesquisadora em Direito Internacional e Direitos Humanos, em especial nos seguintes temas: Sistema Interamericano e Europeu de Direitos Humanos; Direito internacional dos direitos humanos; Direito humanitário e conflitos armados; Direito internacional de refugiados e migrantes.

A mobilidade humana é realizada pelo ato de migrar, movimentar-se de uma região para outra dentro do próprio país ou para um país diverso, seja para garantir uma melhor condição de vida, seja para fugir de uma condição de extrema vulnerabilidade. Deste ponto de vista, têm-se os migrantes por condições econômicas, climáticas, ambientais, por violações de direitos humanos, guerra, desigualdades, dentre outras.

Ao longo dos anos o termo *migração* tem sido abordado de diferentes formas tanto no contexto geopolítico regional quanto global¹²¹, abarcando uma série de legislações aplicáveis ao tema que abrange desde o direito internacional de migração até o direito internacional humanitário, direito internacional dos direitos humanos, direito internacional penal e do trabalho.

Considerando tais fatos, o presente texto tem como objetivo abordar as questões jurídicas decorrentes do ato de migrar, tratando mais especificamente da migração internacional forçada e do *status* de refúgio. Para tanto, apresentam-se os conceitos das diferentes formas de mi-

¹²¹ “Migration research can thus be seen as being subject to two different ontological standpoints, static and interactive. The first limits the formation of migration systems to economic fundamentals (resources, population, exchange), while the second takes a more open approach to exploring the interactive dynamics capable of releasing non-actualized possibilities and unexercised powers within existing structures, and the conditions under which these produce legally and socially unanticipated migration systems, such as those formed by the confluence of human trafficking and smuggling practices” (TRUONG, Thanh-Dam; GASPER, Des; HANDMAKER, Jeff. Migration, Gender, Social Justice, and Human Insecurity. In: T.D. Truong et al. (eds.), *Migration, Gender and Social Justice: Perspectives on Human Insecurity*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, v. 9, Springer Open, Series Editor: Hans Günter Brauch, p. 3-26, 2014, p. 5).

grar, com intuito de que se compreenda com maior clareza a situação de pessoas que se deslocam de suas cidades para outros locais, dentro ou fora de seus países, e qual é o amparo legal existente para estes indivíduos. A título de exemplo, abordam-se, ao final, as situações dos haitianos e dos sírios que migraram para o Brasil.

1. Migração: aproximação conceitual

Conforme a Organização Internacional para as Migrações (OIM), um migrante é definido como sendo

*cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia*¹²².

A maior parte dos migrantes do mundo é categorizada como migrante trabalhador ou como migrante econômico¹²³, situação conceitualmente e juridicamente distinta daquela de um refugiado, que foi forçado a se deslocar

¹²² A Organização Internacional para as Migrações (OIM) trabalha com os migrantes e as questões relacionadas a migração, bem como e em conjunto com os Estados interessados, quanto aos migrantes que necessitam de serviços de migração em âmbito internacional. (OIM. *Organización Internacional para las Migraciones*. El Organismo de las Naciones Unidas para la migración. Disponível em: <https://www.iom.int/es>. Acesso em: 28 mar. 2017).

¹²³ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. World Migration Report 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2018.

para proteger sua própria vida, pela “intervenção de um fator externo à sua vontade”¹²⁴.

Contudo, segundo Ceriani Cernadas, o termo migrante econômico não existe juridicamente, é um conceito reducionista e representa uma visão ultrapassada e anacrônica.

Assim, a conceituação da migração como “econômica” é não só juridicamente irrelevante, mas também seriamente tendenciosa e equivocada, demonstrando uma visão míope que [...] atende a alguns objetivos. A migração é um fenômeno estrutural que sem dúvida responde a múltiplas causas que, combinadas, são verificadas sem exceção nos casos de pessoas que migram atualmente em condições de vulnerabilidade (conceito que tem sim conotações jurídicas)¹²⁵.

¹²⁴ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v.6, p. 275-294, São Paulo, 2010, p. 280.

¹²⁵ “Tenta-se explicar, no cenário atual, a mobilidade de dezenas de milhões de pessoas devido à mera razão ‘econômica’, embora exista uma extensa lista de fatores muito além dessa variável. Realmente, caberia observar a relevância do fator econômico nas migrações atuais, mas com um sentido muito diferente. De fato, sua incidência é mais claramente verificada ao observar o sistema econômico vigente e seu impacto sobre os fatores estruturais dos processos de migração (guerra, violência social e institucional, pobreza, desigualdade, necessidades do mercado de trabalho informal, redes de exploração e tráfico de pessoas, etc.). A importância do caráter econômico, em vez da motivação individual daqueles que migram, estaria nas assimetrias entre países e regiões, as quais por sua vez têm um impacto sobre a (in) estabilidade institucional e fracasso de políticas de desenvolvimento humano sustentáveis e inclusivas nos países de origem. Essas razões são inerentemente associadas com outros fatores (conflitos armados, corrupção, violência social) que então, conjuntamente, conduzem ao deslocamento”. (tradução livre) (CERIANI CERNADAS, Pablo. *A linguagem como instrumento de política migratória*. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v.13, n.23, p. 97-112, 2016, p. 103).

Na visão do jurista, no contexto da migração, a vulnerabilidade¹²⁶ aparece a partir da violação dos direitos fundamentais inerentes a pessoa humana, nas restrições de seus direitos básicos, impostas por fatores relacionados à condição de vida no país que transitam ou residem, causas que originam e agravam essa vulnerabilidade, essa limitação e negação dos direitos humanos.

Atualmente, se pode dizer que a maior parte dos países do mundo é lugar de origem, destino ou trânsito de migrantes internacionais ou de deslocados internos¹²⁷, sendo que os dois fatores principais que elevam o número de deslocados no mundo são as violentas zonas de guerra e a destruição da economia local¹²⁸.

Em termos de fluxo, a União Europeia continua sendo o destino mais procurado do mundo, à frente de outros grandes polos migratórios: Estados Unidos (em segundo lugar), os países do Golfo (terceiro) e a Rússia (quarto). Embora os fluxos Sul-Norte constituam o tema predominante

¹²⁶ “[...] *la migración trata fundamentalmente de los migrantes y sus familias, de los cuales un porcentaje considerable vive en situación precaria y vulnerable*” (ONU. Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado. Informe: *Migración y derechos humanos*. 2013, p. 9).

¹²⁷ SOLOMON, Michele Klein. Focus on Regional Consultative Processes on Migration, IOM’s International Dialogue on Migration and the Berne Initiative. In: United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development: International Migration Management through Inter-State Consultation Mechanisms, 2005, Geneva: International Organization for Migration, 2005, p. 2. Disponível em: http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/expert_paper_rcp.pdf. Acesso em: 26 mar. 2017.

¹²⁸ SASSEN, Saskia. *Três migrações emergentes: uma mudança histórica*. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v.13, n.23, p. 29-42, 2016. p. 38.

dos debates sobre migrações, os fluxos em direção ao Sul do planeta (cerca de 120 milhões, compreendendo os deslocamentos Sul-Sul e Norte-Sul) passaram a equiparar-se em número aos que se dirigem ao Norte (cerca de 120 milhões: Sul-Norte e Norte-Norte), perfazendo um total de 244 milhões de migrantes internacionais, ou seja, 3,5% da população mundial. A eles juntam-se cerca de 740 milhões de migrantes internos em seus próprios países. Logo, um bilhão de pessoas está em situação de migração – em relação à população mundial, uma em cada sete pessoas¹²⁹.

A migração pode ocorrer por vários fatores, tais como condições econômicas, climáticas, ambientais, guerra, etc. As migrações por motivos econômicos “podem” ser classificadas como migrações voluntárias.

A migração voluntária ocorre quando a vontade de se deslocar para outra região ou outro país advém do próprio indivíduo ou família. A oportunidade de melhores condições de vida em outro lugar faz com que essas pes-

¹²⁹ “Nos últimos trinta anos, essas migrações se globalizaram. Desde meados dos anos de 1970, elas triplicaram: 77 milhões em 1975, 120 milhões em 1999, 150 milhões no início dos anos 2000 e atualmente 244 milhões. Esse processo tende a continuar, pois os fatores da mobilidade estão longe de desaparecer; eles são estruturais: defasagens entre os níveis de desenvolvimento humano (que combinam a expectativa de vida, o nível de educação e o nível de bem-estar) ao longo das grandes linhas de fratura do mundo; crises políticas e ambientais que são “produtoras” de refugiados e deslocados; redução do custo dos transportes; generalização da emissão de passaportes, inclusive nos países de onde outrora era difícil partir; falta de esperança nos países pobres e mal governados; papel das mídias; tomada de consciência de que é possível mudar o curso da própria vida pela migração internacional; e, enfim, as mudanças climáticas” (WITHOL DE WENDEN, Catherine. As novas migrações. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.13, n.23, p. 17-28, 2016, p. 18).

soas busquem um lugar com maior qualidade de vida, seja por motivo social, econômico ou climático. Nas migrações voluntárias, a decisão migratória acontece em função das vantagens oferecidas pelo lugar de destino, ainda quando o lugar de origem não está obrigando a partida e o regresso ao país de origem não está impossibilitado o retorno¹³⁰.

Já no caso da migração forçada, o conteúdo volitivo é inexistente. A situação clássica de migração forçada “é o refúgio que protege as pessoas as quais tiveram ou têm de deixar seu país de origem ou de residência habitual em razão de bem-fundado temor de perseguição em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou de pertencimento a um grupo social”¹³¹.

Jiménez Zuluaga afirma que a migração forçada advém de situações extremas das quais as pessoas não detêm controle, sendo que sair de seus países é a única opção de sobrevivência e a mais prudente para preservarem suas vidas e integridade¹³². Geralmente a partida dessas pessoas acontece de forma urgente podendo estar ligada direta ou indiretamente aos conflitos daquele país¹³³.

¹³⁰ BOGADO BORDAZAR, Laura. *Perspectiva histórica de la evolución migratoria en el ámbito de la Unión Europea*. Instituto de Relaciones Internacionales - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). v. 21, Núm. 43, p. 89-114, 2012., p. 95.

¹³¹ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. Op. cit., p. 281.

¹³² JIMÉNEZ ZULUAGA, Blanca Inés. *La migración internacional forzada: una ruptura con los proyectos de vida*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, departamento de trabajo social, Trabajo Social n. 13, p. 77-93, Bogotá, 2011, p. 78.

¹³³ Antes da migração internacional, algumas pessoas ameaçadas se deslocam internamente dentro da fronteira de seus países, nesses casos, as famílias que são de cidades intermediárias se deslocam para a capital do país ou vice-versa, mas quando os perseguidores os alcançam, a única opção é a migração internacional (Ibid, p. 86).

Importante salientar que o migrante forçado pode obter proteção internacional, que neste caso, é feita por meio de asilo¹³⁴ ou refúgio. Também se enquadram no gênero das migrações forçadas as pessoas deslocadas internamente por questões de conflitos armados e desastres ambientais¹³⁵.

Para Bogado Bordazar as migrações forçadas são motivadas por uma pressão externa direta, como é o caso do refugiado que se define como um migrante internacional de caráter forçado e que, segundo a Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados, é todo aquele que devido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opinião política se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele¹³⁶.

O migrante forçado internacional deixa seu país de origem e ir para outro Estado. Isso implica em deixar pes-

¹³⁴ O asilo teve uma grande mudança na última metade do século XX, pois no passado. A partir da Declaração Universal dos direitos humanos, o direito de asilo se consagrou como um direito humano, ao estabelecer em seu artigo 14 que em caso de perseguição, toda pessoa tem direito a buscar asilo e a desfrutar dele em qualquer país (Ibid, p. 80) O dispositivo, contudo, não imputa o dever de acolhida aos Estados, Na América Latina, os termos asilo e refúgio possuem interpretação diversa, sendo que aquele detém conteúdo estritamente político, como prerrogativa de Estado.

¹³⁵ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. Op. cit., p. 281.

¹³⁶ BOGADO BORDAZAR, Laura. Op. cit., p. 95.

soas, relações rotinas e costumes e enfrentar novas realidade de adaptação e condições de vida no país de destino, em que muitas vezes não há garantia de proteção, pois nem sempre os migrantes forçados buscam a condição de refugiado pela consequência de uma estigmatização ou pelas limitações para retornar ao país de origem, conforme será abordado no próximo item¹³⁷.

2. A migração internacional forçada e o status de refúgio

Como visto, o termo migrante pode ser entendido como um termo genérico, este abrange várias categorias, tais como os refugiados, os deslocados internamente e os migrantes econômicos.¹³⁸ Há diferenças pontuais entre os migrantes voluntários e os migrantes forçados, e muitas vezes um migrante forçado por motivos ambientais, políticos ou sociais pode estar no mesmo grau de vulnerabilidade de um refugiado, que tem sua situação bem definida pelo direito internacional.

Dentro deste contexto, como se pode identificar a situação dos refugiados?

¹³⁷ “[...] Es importante detenerse en la idea de la huida. Esta implica un abandono: dejar atrás la amenaza, pero también los proyectos de vida, seres queridos, entre otros. Se huye de los perseguidores, pero se abandonan involuntariamente lazos y relaciones sociales. La percepción del peligro y de la gravedad de la situación es diferente en los sujetos y depende, en buena medida, de los recursos personales para afrontar el riesgo, de las experiencias previas, el contexto social, los elementos aportados por las personas que rodean al amenazado o amenazada, sean estos compañeros de trabajo, asesores, amigos y familiares” (JIMÉNEZ ZULUAGA, Blanca Inés. Op. cit., p. 84-85).

¹³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. Op. cit., p. 280.

O órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) para refugiados, (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR), sempre se refere aos termos refugiados e migrantes de forma separada, para que o âmbito de proteção fique bem demarcado. Segundo o ACNUR, os refugiados são aquelas pessoas “que estão fora de seus países de origem por fundados temores de perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de proteção internacional.”¹³⁹ Estas pessoas não podem voltar aos seus países de origem por ser extremamente perigoso às suas vidas. Nesse sentido, os Estados cumprem um papel de grande responsabilidade frente às pessoas que solicitam refúgio em seu território e dever prestar auxílio, proteção e asilo.

Ao passo que não há uma definição legal uniforme para o termo migrante em nível internacional, estando amparado pelo regime jurídico interno de migrantes de cada país¹⁴⁰ (no caso de pessoa que cruza uma fronteira em busca de melhores oportunidades econômicas), um

¹³⁹ “As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para buscar segurança em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como “refugiados” e passando a ter acesso à assistência dos países, do ACNUR e de outras organizações relevantes. Eles são assim reconhecidos por ser extremamente perigoso retornar a seus países de origem e, portanto, precisam de refúgio em outro lugar. Essas são pessoas às quais a recusa de refúgio pode ter consequências potencialmente fatais à sua vida” (ACNUR Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 01 mar. 2017).

¹⁴⁰ Os governos dos Estados são um ponto importante na relação com a migração e os direitos humanos, especialmente porque a migração é um fenômeno no qual vários atores estão envolvidos, incluindo os próprios Estados, embora não se limita a estes. O papel do governo permite contrabalancear o conceito de gestão, que poderia ser entendido mais como um controle ou contenção da migração (ONU. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO. Informe: *Migración y derechos humanos*. 2013, p. 9).

refugiado está amparado por um regime legal específico internacional, uma vez que se encontra em situação peculiar e carece da proteção de seu país, pois não pode retornar às suas casas em segurança. A Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados (Convenção de 1951), em conjunto com o Protocolo de 1967 Relativo ao *Status* dos Reugiados, é a principal legislação internacional em âmbito universal, de proteção aos refugiados, sendo que o ACNUR foi incumbido de supervisionar sua implementação. A Convenção de 1951¹⁴¹ não abarca todos os migrantes forçados, por mais que estes fujam de seus países por violações de direitos humanos¹⁴².

Desta forma, a principal diferença entre o migrante forçado genericamente considerado e o titular do direito ao refúgio é que aquele, além de não contar com um conceito

¹⁴¹“A Convenção de 1951 incorpora valores humanitários fundamentais. Ela demonstrou claramente a sua capacidade de adaptação à evolução das circunstâncias factuais, sendo reconhecida pelas cortes como um instrumento vivo capaz de proporcionar proteção aos refugiados em um ambiente em constante mudança. O maior desafio à proteção de refugiados certamente não reside na Convenção de 1951 em si, mas em garantir que os Estados venham a cumpri-la. A verdadeira necessidade é a de encontrar maneiras mais eficazes de implementá-la em um espírito de cooperação internacional e responsabilidade compartilhada” (ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 01 mar. 2017).

¹⁴² “[...] *Con el proceso de migración internacional, los derechos humanos tienen dificultades de servir de base para legitimar políticas. En el momento en que una persona sale de su Estado, los mecanismos de protección de derechos humanos se complican, puesto que estos dependen de los Estados, quienes tienen el monopolio del “derecho de admisión” y del “derecho de reconocimiento a través de derechos”* (ZAPATA-BARRERO, Ricard. *El significado de las migraciones internacionales: justicia global, derechos humanos y ciudadanía*. In: ID. *Multiculturalidad e inmigración*. Capítulo 2, sección 2.2; p. 94-105. Madrid: Ed. Síntesis, 2004, p. 95).

legal universalmente aceito, não possui fundado temor de perseguição e, em geral, pode regressar voluntariamente ao seu país de origem, enquanto que o refugiado está nessa situação em decorrência de fundado temor de perseguição, sem proteção de seu país de origem e em hipótese alguma pode regressar ou ser devolvido aquele país¹⁴³.

O refugiado está protegido pelo princípio do *non-refoulement*, em que um Estado não deve obrigar ninguém a retornar às fronteiras de um território onde a sua vida ou liberdade sejam ameaçadas, tal como previsto no artigo 33 da Convenção de 1951.¹⁴⁴ O princípio do *non-refoulement* ou da não-devolução¹⁴⁵ é considerado um dos mais importantes alicerces para a proteção internacional dos refugiados, constitui um patrimônio do direito internacional dos direitos humanos e possui caráter *jus cogens*¹⁴⁶.

¹⁴³ ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

¹⁴⁴ ACNUR. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

¹⁴⁵ “[...] *This principle is imperative in regard to refugees and in the present state of international law should be acknowledged and observed as a rule of jus cogens*” (ALLAIN, Jean. The *jus cogens* nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, v. 13, n. 4, 2001, p. 540).

¹⁴⁶ No âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, foi reconhecido o princípio básico do *non-refoulement* como sendo parte do *jus cogens* (CORTE IDH. *Opinión Consultiva n. 18: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, de 17 de septiembre de 2003. Voto concordante do juiz A. A. Cançado Trindade. Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, p. 23-24).

3. A migração forçada em âmbito internacional e os casos no Brasil

Segundo Jubilut, a proteção jurídica internacional com relação aos migrantes precisa ser revista por ser bastante precária:

Em face do atual cenário internacional, a adoção e a efetivação de novos mecanismos de proteção não serão viáveis. Assim, é indispensável que, por um lado, os Estados de origem dessas pessoas atuem por meio da proteção diplomática, a fim de protegê-los quando estiverem no exterior, e que, por outro lado, os instrumentos gerais de direitos humanos sejam aplicados, uma vez que são de titularidade universal e devem ser respeitados em quaisquer situações. Dessa forma, ter-se-ia assegurado um mínimo de proteção, enquanto se tenta coadunar os interesses dos Estados com as necessidades dos migrantes e elaborar documentos mais específicos de proteção¹⁴⁷.

No Brasil, pode-se exemplificar tal situação de precariedade com maior clareza, fazendo-se referência aos haitianos. Apesar de parecer que estas pessoas entraram no Brasil como refugiados por fugirem do caos pós-terremoto, atualmente eles estão em condição de “migrantes em situação de vulnerabilidade econômica e social”.

Em 2010 o Haiti sofreu um terremoto com magnitude sísmica de 7.0 na escala Richter, ocasionando na morte de aproximadamente 200 pessoas e deixando milhares de desabrigados, sendo um dos fatores que agravou um his-

¹⁴⁷ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. Op. cit. p. 283.

tórico de diáspora existente no país há muitos anos, além de desencadear uma crise ambiental, econômica e social.

Os haitianos, ao atravessarem para o Brasil, chegando nas cidades fronteiriças, nos dois principais postos de entrada, Tabatinga (AM) e Brasileia (AC) em 2011, solicitavam refúgio. A legislação brasileira e as convenções internacionais, contudo, não reconhecem o refúgio relacionado a desastres naturais ou fatores climáticos, razão pela qual o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), ligado ao Ministério do Trabalho, passou a conceder vistos de residência permanente aos cidadãos haitianos que chegavam ao Brasil e solicitavam refúgio¹⁴⁸.

Com o considerável aumento do número dos pedidos de refúgio pelos haitianos, o CNIg, em 2012, emitiu a Resolução Normativa CNIg n. 97/2012, que prevê a concessão de um *visto humanitário* permanente, com caráter especial para a população haitiana, o qual é concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, considerando o agravamento das condições de vida daquela população. Com o visto humanitário, eles podem obter a cédula de identidade estrangeira, trabalhar, abrir conta bancária e obter outros benefícios.

Cumprе mencionar que a vigência da Resolução Normativa 97, que concede o visto humanitário aos haitianos, foi prorrogada em outubro de 2016 até final de ou-

¹⁴⁸ TAVARES, Helena. *Haitianos recebem residência permanente no Brasil*. ACNUR, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/haitianos-recebem-residencia-permanente-no-brasil/>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

tubro de 2017 por pressão e atuação da sociedade civil em prol dos migrantes. Contudo, apesar dos esforços da sociedade civil para que se cumpra integralmente a política de migração dos estrangeiros no Brasil, estes continuam enfrentando uma série de dificuldades práticas.

As complicações dessa migração já começam no Haiti. Haitianos relatam que para conseguir o visto humanitário em seu país precisam pagar taxas a atravessadores. Eles não têm acesso a informações sobre os vistos e há denúncias ainda não confirmadas sobre esquemas de propinas. Ao chegarem ao Brasil, encontram uma situação parecida com a pós-terremoto em seu país em 2010: abrigos de primeira acolhida lotados em condições de higiene precária. Após o fechamento do abrigo no Estado do Acre no município de Brasileia, passaram a migrar para outros Estados do país, principalmente para o sul e São Paulo¹⁴⁹.

Apesar de o Brasil ser considerado um dos países da América Latina que mais recebem haitianos em seu território, estes continuam enfrentando complicações relativas à falta de abrigo e de assistência para regulamentação de documentos dessas pessoas logo que chegam neste país¹⁵⁰.

Ademais, importante observar que a condição de *migrantes em situação de vulnerabilidade econômica e social* dos haitianos, faz com que a circunstância seja de migração

¹⁴⁹ CORREA, Mariana Almeida Silveira et al. Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. *Remhu, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 23, n. 44, p. 221-236, jun. 2015, p. 230. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000100221&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 05 mar. 2017.

¹⁵⁰ Informação disponível em <http://www.migrante.org.br>. Acesso em: 05 mar. 2017.

forçada, a partir da lógica de migrante devido a amplas crises humanitárias pelas quais passa o Estado do Haiti há muitos anos.

Nessa linha de pensamento, verifica-se que o visto humanitário dos haitianos, por serem considerados migrantes e não refugiados, não garante a proteção jurídica internacional prevista pela Convenção de 1951, que trata do princípio do “*non refoulement*”, assim, os haitianos não estão protegidos do retorno forçado ao seu país de origem¹⁵¹.

Acerca da legislação interna brasileira sobre o direito dos migrantes em geral, o Brasil vinha enfrentando uma série de problemas em suas fronteiras por não ter uma legislação atualizada voltada aos direitos dessas pessoas ao serem acolhidas no país. Após muita discussão e mobilização social, em dezembro de 2016 foi aprovada na Câmara dos Deputados a nova Lei de Migração (projeto de lei 2516/15)¹⁵², que substitui o Estatuto do Estrangeiro de 1980¹⁵³, criado no âmbito da ditadura militar. Após apreciação no Senado Federal, em maio de 2017, nova Lei de Migração foi então sancionada como Lei n.13.445/2017¹⁵⁴, com vetos ao texto original, trazendo mudanças para os estrangeiros no país que estão em situação de migrante.

A situação dos migrantes oriundos da síria é diferente da situação dos haitianos no Brasil. O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), em setembro de 2013 (Re-

¹⁵¹ CORREA, Mariana Almeida Silveira et al. Op. cit., p. 230.

¹⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 2516/15. *Institui a Lei de Migração*. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

¹⁵³ BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. *Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

¹⁵⁴ BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. *Institui a Lei de Migração*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 05 out. 2017.

solução Normativa CONARE n. 17/2013), garantiu a concessão de visto especial também às pessoas afetadas pelos conflitos armados na Síria e região que desejavam chegar ao Brasil em busca refúgio. A Síria passa por dura guerra civil há muitos anos dividindo o país na esfera política e religiosa. Os Sírios podem solicitar o visto humanitário nas embaixadas brasileiras localizadas nos países vizinhos à Síria e, ao chegarem ao Brasil, alteram este visto para o *status* de refugiados. A crise humanitária causada pela guerra civil Síria expulsou cerca de dois milhões de pessoas, deslocando-as também para países vizinhos como o Líbano, Jordânia, Turquia, Iraque e Egito.

Embora haja todo um amparo legal interno e internacional, esforços e mobilização social envolvendo a entrada de migrantes no Brasil, na sua grande maioria migrantes forçados, a situação na prática é diferente:

[...] após cruzarem as fronteiras do país, os refugiados e migrantes humanitários no Brasil estão à mercê da ajuda solidária, do trabalho realizado pelas Cáritas e outras instituições missionárias e religiosas, pelos serviços prestados pelas poucas ONGs que atuam no Brasil voltadas a ações de acolhida e integração local e pelos projetos de apoio e extensão desenvolvidos por algumas universidades.¹⁵⁵

¹⁵⁵ “Mas o aumento da demanda fomentou novas iniciativas. No que tange à relação de emprego, foi criado o Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (PARR), iniciativa que conta com a participação do Ministério do Trabalho e Emprego, o ACNUR, Cáritas de São Paulo e EMDOC. Esta última é uma empresa de consultoria especializada na área de imigração, transferência de brasileiros para o exterior e recolocação, sendo a única patrocinadora do PARR. Assim, instituições como Cáritas e as Universidades oferecem cursos de português para os imigrantes, uma vez que o idioma representa o principal obstáculo na integração dos refugiados”. (ANNONI, Danielle; DEL CARPIO, David Fernando Santiago Villena. O patrocínio privado de refugiados e o Brasil: o papel da sociedade civil. In: *Refúgio e hospitalidade*. GEDIEL, Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.), p. 165-184. Curitiba: Kairós Edições, 2016, p. 178).

Espera-se que com a entrada em vigor da nova de lei de migração, a proteção internacional do migrante seja efetiva dentro da política de migração nacional, com o cumprimento do princípio básico da dignidade da pessoa humana e que vá ao encontro das normas universais de proteção dos direitos humanos, pois “uma sociedade sem imigrantes está destinada a envelhecer nas suas crenças e se isolar da sociedade global”¹⁵⁶.

Conclusão

O presente texto buscou abordar as principais questões e conceituais relativas ao ato de migrar, tratando pontualmente a questão da migração internacional forçada e do *status* de refúgio, e utilizando o caso dos Haitianos e Sírios para melhor contextualizar a principal diferença entre uma situação e outra.

Sejam os migrantes forçados, ou voluntários, independentemente de conceitos e amparos legais específicos, o que estes grupos buscam é a mesma coisa, têm o mesmo objetivo comum, melhores condições de vida para si e para suas famílias.

Apesar das divergências conceituais pertinentes ao tema, o crescente número de migrantes e refugiados no Brasil gera uma preocupação por parte da sociedade civil ao compartilhar uma responsabilidade que é imposta ao Estado para que essas pessoas sejam acolhidas no país com o mínimo de dignidade que se espera.

¹⁵⁶ Ibid, p. 181.

Referências Bibliográficas

ACNUR; TAVARES, Helena. *Haitianos recebem residência permanente no Brasil*. 2011.

ALLAIN, Jean. *The jus cogens nature of non-refoulement*. International Journal of Refugee Law. v. 13, No. 4. Oxford University Press, 2001.

ANNONI, Danielle; DEL CARPIO, David Fernando Santiago Villena. O patrocínio privado de refugiados e o Brasil: o papel da sociedade civil. In: GEDIEL, Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, p. 165-184, 2016.

BOEHM, Camila. Polícia Federal impede solicitantes de refúgio de retornar ao país. *Agência Brasil*. 29 set. 2016.

BOGADO BORDAZAR, Laura. *Perspectiva histórica de la evolución migratoria en el ámbito de la Unión Europea*. Instituto de Relaciones Internacionales - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). v. 21, Núm. 43, p. 89-114, 2012.

CERIANI CERNADAS, Pablo. *A linguagem como instrumento de política migratória*. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v.13, n.23, p. 97-112, 2016.

CORREA, Mariana Almeida Silveira et al. Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. *Remhu, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 23, n. 44, p. 221-236, jun. 2015.

CORTE IDH. *Opinión Consultiva n. 18: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, de 17 de septiembre de 2003. Voto concordante do juiz A. A. Caçado Trindade. Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003.

JIMÉNEZ ZULUAGA, Blanca Inés. *La migración internacional forzada: una ruptura con los proyectos de vida*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, departamento de trabajo social, Trabajo Social n. 13, p. 77-93, Bogotá, 2011.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v.6, p. 275-294, São Paulo, 2010.

ONU. Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado. Informe: *Migración y derechos humanos*, 2013.

SASSEN, Saskia. *Três migrações emergentes: uma mudança histórica*. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v.13, n.23, p. 29-42, 2016.

SOLOMON, Michele Klein. Focus on Regional Consultative Processes on Migration, IOM's International Dialogue on Migration and the Berne Initiative. In: United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development. *International Migration Management through Inter-State Consultation Mechanisms*, 2005, Geneva: International Organization for Migration, p. 2, 2005.

TRUONG, Thanh-Dam; GASPER, Des; HANDMAKER, Jeff. Migration, Gender, Social Justice, and Human Insecurity. In: T.D. Truong et al. (eds.), *Migration, Gender and Social Justice: Perspectives on Human Insecurity*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, v. 9, Springer Open, Series Editor: Hans Günter Brauch, p. 3-26, 2014.

WITHOL DE WENDEN, Catherine. *As novas migrações*. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v.13, n.23, p. 17-28, 2016.

ZAPATA-BARRERO, Ricard. *El significado de las migraciones internacionales: justicia global, derechos humanos y ciudadanía*. In: ID. *Multiculturalidad e inmigración*. Capítulo 2, sección 2.2; p. 94-105. Madrid: Ed. Síntesis, 2004.

A Definição de Refugiado na Convenção de 1951: limites e avanços na proteção internacional

Roberta Camineiro Baggio*
Laura Madrid Sartoretto**

Introdução

A expressão “refugiado”, é um termo de arte, isso é, seu conteúdo é estabelecido de acordo com princípios do direito internacional, pelo consenso dos países negociadores da Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados (Convenção de 1951)¹⁵⁷ e não fruto de ontologia. Esse termo tem origens nos princípios que inspiraram a Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade¹⁵⁸, pois todo o indivíduo,

* Professora Adjunta da Graduação e do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi conselheira da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça de 24 maio de 2007 até 31 de agosto de 2016. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRGS.

** Doutoranda em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito Internacional Público pela University College London (UCL). Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRGS, Fórum de Mobilidade Humana-RS. Advogada do Grupo de Assessoria Jurídica a Migrantes e Refugiados - GAIRE/UFRGS. Especialista em direito internacional público e direitos humanos. Professora na Faculdade Porto Alegrense (FAPA).

¹⁵⁷ UNHCR. *World at War: UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2014*. Disponível em: <<http://unhcr.org/556725e69.html>.> Acesso em: 18 mar. 2015.

¹⁵⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 113-4.

para ter uma vida plena, deveria gozar da proteção de Estados que respeitassem esses três princípios, para que seus direitos fundamentais básicos fossem respeitados.

A construção de um arcabouço jurídico que protegesse o direito dos refugiados foi uma necessidade imposta ao continente europeu, já que o limbo no qual os migrantes forçados se encontravam, após a 2ª Guerra Mundial, prejudicava a ordem desejada pelos Estados. O caos gerado por migrantes não assistidos pelos próprios Estados, em razão da falta de proteção diplomática e da falta de acordos bilaterais de recepção, impulsionou o continente europeu no engajamento da discussão acerca da construção de um sistema de proteção, àquela época, destinado apenas a refugiados provenientes de países europeus, através da atuação da comunidade internacional e da Organização das Nações Unidas (ONU), recém criada para suceder a Liga das Nações.

A própria criação de um sistema legal que contivesse uma definição limitada do conceito de refugiado daria aos Estados a possibilidade de negar a entrada, em seus territórios, de pessoas que não se enquadrassem nessa definição. O discurso da comunidade internacional era de mais proteção às pessoas em situação de migração forçada, mas a intenção dos Estados, desde o início, foi a de limitar e escolher, através de uma definição estrita, quem poderia ou não se estabelecer dentro das fronteiras de seus territórios¹⁵⁹.

¹⁵⁹ HATHAWAY, James. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. In: Helene Lambert (ed.). *International Refugee Law*, London: Ashgate Publishing, 2010, 2005, p. 85.

Nesse contexto, a definição de refúgio prevista na Convenção de 1951 representa o *mínimo denominador comum* sobre o qual os Estados puderam pactuar para proteger refugiados europeus, produzidos antes da 2ª Guerra Mundial. A definição clássica de refúgio foi atualizada em 1967, com a adoção do Protocolo Adicional de Nova York, que levantou as cláusulas temporal e geográfica contida em seu texto, ainda assim, essa definição é restrita e deixa de fora a proteção de pessoas que sofrem novas formas de deslocamento forçado no mundo.

Esse trabalho, a partir de uma análise dos *travaux préparatoires* da Convenção de 1951, procura fazer uma análise do restrito conteúdo da definição de refugiado nela apresentada, principalmente no que se refere às categorias protegidas pela definição, e demonstrar que existe espaço, em decisões recentes de admissibilidade de solicitações de refúgio, para uma interpretação ampliada das categorias protegidas pela Convenção.

1. Os Trabalhos Preparatórios e a Construção do Refugiado na Normativa Internacional

De acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, os trabalhos preparatórios (*travaux préparatoires*) têm um papel subsidiário na interpretação dos tratados e convenções internacionais¹⁶⁰, eles contam a his-

¹⁶⁰ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Artigo 32 “Meios Suplementares de Interpretação. Pode-se recorrer a meios suplementares de interpretação, inclusive aos trabalhos preparatórios do tratado e às circunstâncias de sua conclusão, a fim de confirmar o sentido resultante da aplicação do artigo 31 ou de determinar o sentido quando a interpretação, de conformidade com o artigo 31: a) deixa o sentido ambíguo ou obscuro; ou b) conduz a um resultado que é manifestamente absurdo ou desarrazoado”.

tória e evidenciam contexto político das conferências que antecedem a adoção desses instrumentos. O direito internacional é construído através da negociação por parte de delegações e plenipotenciários de países que representam valores e culturas muito diversas. Esses agentes devem chegar a um consenso mínimo para que a norma negociada possa vigorar em instrumentos que se pretendem universais. Em razão disso, o estudo da história da elaboração de uma convenção ou tratado internacional, através de seus trabalhos preparatórios, oferece uma rica imagem da intenção dos negociadores à época da formulação do instrumento em questão, ou seja, da Convenção de 1951¹⁶¹.

A iniciativa de criar um órgão sob o auspício da ONU, para cuidar das questões relacionadas ao fluxo forçado de pessoas, especificamente de refugiados, trouxe a necessidade da elaboração de um instrumento que pudesse conter definições, garantias, procedimentos e outras normas relativas à concessão de proteção internacional às pessoas em fuga.

Com essa incumbência, o Conselho Econômico e Social, instado pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, solicitou que o Secretário Geral da Organização produzisse estudos relacionados à proteção de pessoas apátridas, através da formação de um comitê *ad hoc*¹⁶².

¹⁶¹ Trabalhos preparatórios podem ser representados por documentos, procedimentos em conferências, grupos de trabalho, comitês, relatórios de enviados especiais, projetos de normas com comentários, dentre outros documentos. (RAISCH, Marylin. *Travaux Preparatoires and United Nations Treaties or Conventions: Using the Web Wisely. International Law Journal*, v. 30, 2002, p. 326-7).

¹⁶² WALKER, Kirsten. *Defending the 1951 Convention Definition on Refugee. Georgetown Immigration Law Journal*, v. 17, 2002-3, p. 591.

Nesse estudo, o Secretário Geral pediu que se construísse, a partir de um levantamento de observações feitas pelos Estados, uma convenção que contivesse a definição do termo refugiado.

Assim, o Comitê *ad hoc* para Apátridas e Problemas Relacionados foi criado, com a presença de 13 Estados-membros: Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, França, Itália, Polônia, Turquia, União Soviética, Reino Unido, Estados Unidos e Venezuela. Esse Comitê se reuniu de 16 de janeiro a 16 de fevereiro de 1950. Desses encontros, nasceu o primeiro projeto de convenção relativa ao *status* dos refugiados. Esse projeto foi analisado pelas conferências de plenipotenciários que, no final de 1951, chegaram a um texto final de convenção. Essa convenção substituiria todos os acordos existentes anteriormente sobre o assunto e teria, portanto, caráter universal.

A definição de refugiado, ainda no período anterior à assinatura da Convenção de 1951, era a questão que mais preocupava os membros do Comitê *ad hoc*; tanto é assim que o órgão recomendou expressamente aos governos participantes da Conferência de Plenipotenciários que, ao analisarem o projeto da Convenção, levassem em conta, “em particular, o texto da definição de refugiado” produzida no âmbito do Comitê. A conferência de plenipotenciários realizada em Genebra, de 2 a 25 de julho de 1951, contou com a presença de 26 representantes de Estados¹⁶³.

¹⁶³ São eles: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, França, Alemanha, Grécia, Santa Sé, Iraque, Israel, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça (que também representou Liechtenstein), Turquia, Reino Unido, EUA, Venezuela, Iugoslávia. Cuba e Irã participaram como observadores.

Em 25 de julho de 1951, a Conferencia adotou a Convenção de Genebra Relativa ao *Status* dos Refugiados¹⁶⁴.

Os trabalhos preparatórios da Convenção de 1951 revelam que grande parte das discussões ocorridas nas conferências que precederam sua adoção se deu em torno da definição de refugiado, sobretudo no que se refere às limitações temporais e geográficas previstas no texto. Isso antecipou a discussão que o continente africano faria mais tarde, em meados da década de 1960, em relação à elaboração de um instrumento de proteção a refugiados que abarcasse a realidade de deslocamento forçado daquela região. Na América Latina essa discussão não foi necessária, já que em 1984, quando foi adotada a Declaração de Cartagena, o Protocolo de 1967, instrumento que levantou as limitações geográficas e temporais da Convenção de 1951, já havia entrado em vigor há mais de uma década¹⁶⁵.

O Comitê *ad hoc*, já no início do processo de discussão sobre a definição de refugiados, entendeu que os Estados não estavam dispostos a adotar um conceito amplo de refúgio. Em relatos dos encontros do Comitê, é possível encontrar evidências claras dessa preocupação. Apesar de a delegação italiana ter proposto uma definição mais ampla do conceito de refugiado, deleções como a do Egito e da França não estavam dispostas a assumir um compromisso vinculante no

¹⁶⁴ UNHCR. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, 1990, p. 5. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>>. Acesso em: 3 set. 2016.

¹⁶⁵ Aspectos particulares referentes aos instrumentos regionais de proteção acima mencionados, a Convenção dos Refugiados da OUA e a Declaração de Cartagena, serão discutidos no Capítulo II deste trabalho.

plano internacional que estabelecesse uma definição que lhes parecia um cheque em branco no que se refere às categorias de pessoas abrangidas pela Convenção¹⁶⁶.

Os representantes dos Estados tinham preocupações com a capacidade de *absorção* dos refugiados em seus territórios e com possíveis problemas de integração. Isso fica claro nas intervenções do delegado sueco, que ressaltou que “a Suécia era um país de refúgio [...] mas o fato de que sua capacidade de absorção de refugiados em grandes números era limitada, deveria ser lavado em consideração”¹⁶⁷. Já o representante italiano referiu que “as intenções, ainda que boas e humanitárias, deveriam respeitar os limites das possibilidades políticas”¹⁶⁸. A delegação da Turquia afirmou que “se a definição de refugiado fosse muito ampla, isso envolveria uma obrigação por parte dos Estados firmatários de admitir nos seus territórios refugiados os quais eles não estavam em posição de receber naquela época”¹⁶⁹.

¹⁶⁶ UNHCR. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, U.N. GAOR, 19th mtg., at 16, U.N. Doc. A/Conf.2/SR.19 (1951). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68cda4.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015. Cf. também *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees And Stateless Persons*, U.N. GAOR, 22nd mtg., at II, U.N. Doc. A/Conf.2/SR.22 (1951). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68cde10.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

¹⁶⁷ UNHCR. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, U.N. GAOR, 19th mtg., at 16, U.N. Doc. A/Conf.2/SR.19 (1951). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68cda4.html>> Acesso em: 12 dez. 2015.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ UNHCR. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*, U.N. ESCOR, 3d mtg., at 7, U.N. Doc. E/AC.32/SR.3 (1950). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68cdc8.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

O Líbano também defendeu a definição limitada de refúgio, principalmente em função da crescente migração de refugiados palestinos para aquele país, depois da criação do Estado de Israel, em 1948. O delegado aduziu que o país embora densamente povoado, sempre havia sido um país hospitaleiro, mas que estava com dificuldades nas condições de recepção em razão da migração palestina¹⁷⁰. Interessante mencionar, porém, que passados mais de 60 anos da data dessa declaração, o Líbano, apesar do território reduzido, da densa população e das condições econômicas precárias, segue recebendo, de forma generosa, um grande número de refugiados, principalmente palestinos e cidadãos oriundos da Síria colapsada. Cerca de vinte por cento da população residente no Líbano é imigrante, e esse número tende a crescer em função do deslocamento contínuo de sírios para o país¹⁷¹.

Indo ao encontro do pensamento da esmagadora maioria dos Estados, o presidente do Comitê *ad hoc*, sustentou que:

The Convention drawn up by the Committee shall prove to be acceptable to the majority of States. The current conditions of the world must therefore be taken into account and a sense of realism must be adopted in the choice of the most appropriate proposal among those [proposals] submitted. It does not appear that the world,

¹⁷⁰ Em 2014, o Líbano passou a ser o terceiro país em número de refugiados recebidos, cerca de 1.15 milhões, praticamente um quarto de sua população corresponde a migrantes (UNHCR. *World at War: UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2014*, p. 3. Disponível em: <<http://unhcr.org/556725e69.html>> Acesso em: 18 mar. 2015).

¹⁷¹ *Ibid.*

*as it now stands, is in a position to accept the proposals submitted by the United Kingdom, despite the highly humanitarian spirit that motivated them*¹⁷².

França e Reino Unido propugnaram por uma definição mais abrangente do termo refugiado. O representante do Reino Unido na conferência de plenipotenciários alegou que seu país era a favor de uma definição mais ampla possível, não por uma razão egoísta, já que o Reino Unido é um território insular, [por isso de difícil acesso a imigrantes], mas porque acreditava que todas as pessoas perseguidas deveriam ser protegidas¹⁷³.

Entretanto, Organizações Não Governamentais (ONGs) que participaram do processo alegaram que a impressão que tinham é de que a Conferência estava sendo realizada com a intenção de proteger “a soberania dos pobres Estados” em detrimento dos “terríveis refugiados”¹⁷⁴. O representante das agências voluntárias que trabalhavam

¹⁷² “A Convenção elaborada pelo Comitê deve se provar aceitável para a maioria dos Estados. As condições atuais do mundo devem, portanto, ser levadas em conta e **um sentido de realismo deve ser adotado na escolha da proposta mais adequada dentre aquelas [propostas] submetidas**. Não parece que o mundo, como ele se mostra atualmente, está em posição de aceitar as propostas submetidas pelo Reino Unido, a despeito do espírito altamente humanitário que as motivou (UNHCR. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*, ESCOR, 5TH mtg., at 13, U.N. Doc. E/AC.32/SR.5 (1950) (discurso do Presidente.). (tradução livre e grifo acrescido).

¹⁷³ UNHCR. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, U.N. GAOR, 19th mtg., at 16, U.N. Doc. A/Conf.2/SR. 19 (1951). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68cda4.html>> Acesso em: 12 dez. 2015.

¹⁷⁴ UNHCR. *ESCOR, at 5, U.N. Doc. E/CONF.2/SR.19* (1948) (discurso de Sr. Rees). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68cda4.html%3e%20>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

com refugiados expressou a visão de que quem assistisse às conferências para a formulação da Convenção de 1951 teria a impressão de que os refugiados seriam comparáveis a um “*a black marketeer in currency, a bankrupt, a dangerous criminal, an enemy agent, a menace to the labour market and a person unfit for higher education*”¹⁷⁵.

Muitas delegações e organizações se preocuparam com as questões de discriminação, já que as cláusulas geográfica e temporal impunham a proibição da assistência a refugiados provenientes de outros lugares do mundo, mas a definição que prevaleceu, pelo menos até 1967, com a adoção do Protocolo de Nova York, foi aquela que consagra apenas refugiados europeus, oriundos de incidentes anteriores à 1951, bem como aqueles que se enquadravam nas limitadas categorias de raça, nacionalidade, religião, grupo social e opinião política¹⁷⁶.

Nesse contexto de limitação e de desacordo entre os Estados representados nas Conferências de Plenipotenciá-

¹⁷⁵ “[...] traficante, ou um arruinado, um criminoso perigoso, um agente inimigo ou uma ameaça ao mercado de trabalho e não apto a receber uma educação apropriada” (UNHCR. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, U.N. GAOR, 19th mtg., at 16, U.N. Doc. A/Conf.2/SR. 19 (1951). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68cda4.html>> Acesso em: 12 dez. 2015).

¹⁷⁶ A delegação da França mencionou a situação dos refugiados palestinos, que foram chamados de refugiados árabes. Importa o fato de que a delegação do Egito entendia que essas pessoas deveriam fazer parte da definição de refugiado, excluindo-se o termo “na Europa” da definição. O Reino Unido estava de acordo com o Egito e entendia que a definição deveria ser mais abrangente. Já a França e os EUA eram contra. (UNHCR. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, U.N. GAOR, 19th mtg., at 16, U.N. Doc. A/Conf.2/SR. 19 (1951). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae68cda4.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015.)

rios para a elaboração do texto da Convenção de 1951, foi estabelecido *um mínimo denominador* comum com o qual todos os Estados poderiam acordar para a implementação da normativa internacional.

Os elementos mais importantes da definição ficaram sendo o “fundado temor de perseguição”, elemento de caráter subjetivo que importa a necessidade de o solicitante de refúgio apresentar certas provas que justifiquem o temor, as cláusulas limitadoras, geográfica e temporal, e as cinco categorias de pessoas protegidas pela convenção, ou seja, pessoas perseguidas em função de sua “raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opinião política”.

2. O Conceito de Fundado Temor de Perseguição e suas Limitações

Antes mesmo de se pensar em um instrumento universal e perene de proteção a refugiados, a comunidade internacional já se preocupava com a questão de uma definição que pudesse englobar aqueles que fugiam de seus Estados, sem receber a proteção diplomática¹⁷⁷. A internacionalização de direitos fundamentais, que antes eram garantidos apenas

¹⁷⁷ “A proteção diplomática consiste no uso da ação diplomática ou de outros meios pacíficos de solução de conflitos por parte de um Estado que toma para si a causa de um cidadão seu, referente a um dano sofrido por esse cidadão em decorrência de ato ilícito internacional de outro estado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Direito Internacional. Relatório da CDI sobre a 54ª sessão, A/57/10, p. 167). A proteção diplomática não é oferecida aos refugiados pois, muitas vezes o agente de perseguição é o próprio Estado de origem do indivíduo, ou seja, aquele que deveria lhe oferecer proteção. Outras vezes o agente persecutório pode ser não estatal, ainda assim, a pessoa se encontra em uma situação na qual o seu Estado de origem não quer ou não tem condições de oferecer-lhe proteção diplomática.

pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, passou a ser uma realidade na década de 1950, e influenciou sobremaneira a elaboração de um arcabouço consistente para a proteção dos direitos humanos como um todo e, consequentemente, do direito dos refugiados. O que houve, porém, como sustentam muitos autores¹⁷⁸, foi a internacionalização, universalização e positivação de valores e princípios europeus através da implementação de um sistema de direitos humanos ao resto do mundo, sobretudo aos países periféricos, que pouco puderam influenciar na elaboração desse novo marco convencional. Assim se deu também com a normativa estabelecida para a proteção dos refugiados.

Em 1926, muito antes da elaboração de um tratado de proteção a refugiados de alcanc/e internacional, refugiados russos, foram definidos como “qualquer pessoa de origem russa, que não mais gozava da proteção do governo da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas e que não tinha adquirido outra nacionalidade”¹⁷⁹. Com relação aos refugiados armênios¹⁸⁰, vítimas de perseguição por parte do Império Otomano e da República da Turquia, houve uma expansão do mandato do Alto Comissariado da Liga das Nações, em 1934, para atender a essa população, que

¹⁷⁸ ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 52.

¹⁷⁹ LEAGUE OF NATIONS. Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926, *League of Nations Treaty Series*, v. LXXXIX, No. 2004. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html>>. Acesso em 27 jan. 2016.

¹⁸⁰ “Muito antes dos trágicos eventos da Primeira Guerra Mundial, as circunstâncias no Império Otomano afetaram vários grupos etnoreligiosos – os armênios, vítimas mais frequentemente mencionadas, bem como os assírios, caldeus e sírios jacobitas. Turcos, curdos e outros grupos também sofreram.” (tradução livre) (JAEGER. Gilbert. *On the history of the international protection of refugees*, RICR, v. 83, n. 843, 2001. p. 732).

foi definida como “refugiados de outras categorias” (bem como os assírios, assírio-caldeus, sírios, curdos e um pequeno grupo de turcos)¹⁸¹. Outros critérios foram adotados na análise da qualificação de refugiado, dependendo do país de destino e do instrumento utilizado, ainda assim, mesmo quando os critérios objetivos, relacionados a revoltas sociais e políticas, foram adotados, a qualificação do indivíduo refugiado ficou circunscrita a situações pontuais e ligadas a origens étnicas e nacionais¹⁸².

Com relação às pessoas que fugiam do Nazismo, na Alemanha, uma abordagem similar foi adotada, no artigo 1º da Convenção Relativa ao *Status* de Refugiados oriundos da Alemanha, que previa que refugiados eram:

(a) Persons possessing or having possessed German nationality and not possessing any other nationality who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the German Government. (b) Stateless persons not covered by previous Conventions or Agreements who have left Germany territory after being established therein and who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the Germany Government.¹⁸³.

¹⁸¹ Ibid, p. 735.

¹⁸² GOODWIN-GIL, Guy; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. 2007, p. 45.

¹⁸³ Tradução livre: “(a) pessoas que possuam ou tenham possuído nacionalidade alemã, não possuindo outra nacionalidade, de direito nem de fato, nem a proteção do Governo Alemão. (b) apátridas, não cobertos por convenções ou tratados anteriores, que tenham deixado o território Alemão depois de nele terem se estabelecido, e que provaram não gozar, de direito nem de fato, da proteção do Governo Alemão” (LEAGUE OF NATIONS. Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany, 10 February 1938, *League of Nations Treaty Series*, v. CXCII, No. 4461, p. 59. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>>. Acesso em: 5 jan. 2016).

Essa definição foi ampliada para englobar pessoas provenientes da Áustria, também perseguidas pelo regime nazista. Desde cedo, portanto, percebe-se que as definições que atrelavam o reconhecimento do *status* de refugiado a pessoas, em função de alguma característica específica, como raça, origem étnica ou nacionalidade, se tornavam obsoletas muito rapidamente e frequentemente necessitavam ser substituídas por critérios mais amplos, que pudessem abarcar novos fluxos forçados.

Assim, observa-se que todos os instrumentos de proteção, que antecederam a Convenção de 1951, passaram por atualizações na definição de refugiado em razão de novas causas de deslocamento forçado ou de novos grupos perseguidos, incorporados de acordo com a necessidade e o contexto da época.

Como já foi sustentado, a Convenção de 1951 foi criada para responder às questões de refúgio ocorridas na Europa até a década de 1950. Em sua gênese, esse instrumento não considera questões terceiro mundistas de deslocamento forçado. Tanto é assim, que os continentes Africano e Latino Americano foram obrigados, anos depois, ante à inércia da comunidade internacional frente às crises de refugiados ocorridas em seus territórios, a desenvolver e implementar seus próprios instrumentos de proteção.

Dos trabalhos preparatórios da Convenção de 1951 observa-se que a definição de refúgio elaborada representava um tênue equilíbrio entre o ideário humanitário de proteção de refugiados europeus e o direito dos Estados em limitar a entrada de estrangeiros em seu território.¹⁸⁴

¹⁸⁴ WALKER, Kirsten. Op. cit., p. 584.

Hathaway afirma que:

*current refugee law can be thought of as a compromise between the sovereign prerogatives of states to control immigration and the reality of coerced movements of persons at risk. Its purpose is not specifically to meet the needs of the refugees themselves (as both humanitarian and human rights paradigms would suggest), but rather to govern disruptions of regulated international migration in accordance with the interests of state*¹⁸⁵.

Essa visão realista do direito internacional se encaixa perfeitamente na forma com a qual os Estados conduzem seus assuntos de regularização migratória e, apesar de a questão dos refugiados não se confundir com os aspectos que envolvem o direito migratório em geral, desde sua gênese, esse arcabouço jurídico foi construído com vistas a possibilitar certa discricionariedade, por parte dos Estados de destino, na *escolha* do tipo de refugiado que receberiam. Essa escolha fundamentava-se tanto em necessidades de mão-de-obra para o mercado de trabalho local, quanto em aspectos referentes à origem dos refugiados, à sua vulnerabilidade, suas qualificações profissionais, segurança nacional dentre outras questões que misturavam princípios humanitários e questões de soberania.

¹⁸⁵ Tradução livre: "O direito dos refugiados atual [da Convenção de 1951] pode ser pensado como um compromisso entre a prerrogativa dos Estados em controlar a imigração e a realidade dos movimentos de pessoas em situação de risco. Seu propósito não é o de atender os refugiados propriamente (como os paradigmas do direito humanitário e dos direitos humanos sugerem), mas o de governar problemas causados pelas migrações internacionais, de acordo com os interesses dos Estados" (HATHAWAY, James C. Op. cit., p. 173).

A grande controvérsia gerada pelo texto da Convenção de 1951 é sua limitada e desatualizada definição de refugiado, que prevê critérios que não correspondem às necessidades dos indivíduos que se refugiam atualmente. A definição prevista no artigo 1º requer que a pessoa, para ser considerada um refugiado, tenha “um fundado temor de perseguição em função de sua raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opinião política”.

Duas são as questões controvertidas nos elementos que compõem essa definição. A primeira diz respeito à necessidade da presença de um agente persecutório nas razões que causam a fuga do indivíduo. E a segunda é a referência a categorias fechadas de pessoas protegidas internacionalmente.

A respeito da perseguição, sabe-se que hoje as pessoas migram de forma forçada em razão de diversas causas, como sérias violações de direitos humanos, violência generalizada, agressões estrangeiras e até em função de catástrofes ambientais e das consequências de mudanças climáticas, causas essas que não apresentam um agente persecutório personificado, como requer a Convenção. Em razão disso, ainda que sofram ameaça a suas vidas e à liberdade, esses indivíduos não gozam da proteção da comunidade internacional quando precisam fugir. A perseguição, portanto, segue sendo elemento essencial no reconhecimento do *status* de refugiado, pelo menos no que diz respeito à aplicação da Convenção de 1951 isoladamente.

Pontua-se, porém, que não existe, em nenhum instrumento de direito internacional, definição do termo *per-*

seguição. Os artigos 31 e 33 da Convenção de 1951¹⁸⁶ referem a necessidade de proteção e de não-devolução a pessoas cujas vidas estejam sendo ameaçadas, já a Convenção contra a Tortura, de 1984, prevê que os indivíduos devem ser protegidos de qualquer tratamento ou pena cruel, desumana ou degradante,¹⁸⁷ mas não estabelecem quais são os critérios a serem atendidos para que uma pessoa possa ser considerada perseguida por um agente estatal ou não estatal.

Cabe aqui uma reflexão acerca da expressão *bem fundado temor*, que qualifica a perseguição no artigo 1º da Con-

¹⁸⁶ Artigo 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio: 1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo artigo 1o, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares. 2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias. Artigo 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

¹⁸⁷ Artigo 3º (1) Nenhum Estado-parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura.

venção. Esse temor pode se basear em uma chance real de perseguição, que não é remota, abstrata ou imaginativa¹⁸⁸. Os conceitos de perseguição e a falta de proteção por parte do Estado de origem, estão interligados. Goodwin- -Gill e McAdam aduzem que a perseguição de uma pessoa presume a falta de proteção do Estado de origem desse indivíduo, mas são mais cautelosos em sentido contrário, dizendo que a falta de proteção do Estado pode gerar uma presunção de perseguição¹⁸⁹. Melhor entendimento é aquele que refere que a falta de proteção vai, invariavelmente, gerar uma perseguição ao indivíduo, em função de um comportamento omissivo por parte do Estado, partindo do pressuposto mais ampliativo que entende que além da ameaça a vida, a liberdade e a possibilidade de tortura e tratamento cruel ou degradante, a perseguição pode ser gerada por outras formas de vulnerabilidade como: desvantagens econômicas, falta de emprego, de educação e outras restrições a direitos garantidos em sociedades democráticas¹⁹⁰.

Ainda sobre o elemento bem fundado temor de perseguição, padrão legal cuja aplicação depende tanto de aspectos objetivos (a situação do país de origem e o agente persecutório que identifica no indivíduo, ou no grupo de pessoas do qual esse indivíduo faz parte, um alvo), como de elementos subjetivos (temor individual de perseguição), a controvérsia é muito grande. Alguns autores sustentam que a expressão “bem fundado” se refere à perseguição, co-

¹⁸⁸ GOODWIN-GILL, Guy; MCADAM, Jane. Op. cit., p. 92.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ GRAHL-MADSEN, Alte. *The Status of Refugees in International Law*, v. 1, Sijthoff, Leyden, 1966 and 1972. p. 512.

locando um peso maior na necessidade de prova concreta e individual da existência de tal perseguição. Entretanto, da interpretação do texto da Convenção de 1951, resta claro que o adjetivo *bem fundado* se relaciona diretamente ao *temor* e apenas indiretamente à perseguição. Nesse sentido, é o temor que deve ser bem fundado, não a perseguição em si, isso impõe ao órgão decisório que leve em consideração a impressão do solicitante de refúgio na avaliação da solicitação. Esses casos indicam o tipo de problema que cerca a interpretação restritiva dos critérios que governam o reconhecimento do *status* de refugiado.¹⁹¹

Jubilut afirma que:

Durante muito tempo discutiu-se o significado da palavra temor constante da expressão bem fundado temor de perseguição, com o intuito de estabelecer qual o grau necessário de medo que um indivíduo deveria possuir para deixar o Estado em que se encontrava e solicitar proteção internacional. Falava-se do temor subjetivo, enquanto sentimento de cada indivíduo e que, portanto, variava consideravelmente de uma pessoa para outra impossibilitando a aplicação homogênea do instituto. Em função dessa impossibilidade de tratamento equitativo a todos os solicitantes de refúgio, passou-se a utilizar o temor objetivo como meio de verificação da condição de refugiado. Assim, adotou-se a posição de que o temor subjetivo deve ser presumido (no sentido de que todos os solicitantes gozam dele a priori somente por terem solicitado refúgio) e que

¹⁹¹ UNHCR. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, 1990. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>>. Acesso 3 set. 2016. p. 8.

se deve proceder à verificação das condições objetivas do Estado do qual provém o solicitante em relação a ele para se chegar à conclusão de que esse temor é fundado (no sentido de comprovar que o temor subjetivo daquele indivíduo deve realmente existir). (grifo acrescido)¹⁹²

Nessa passagem, a autora se refere aos elementos que compõem a construção da narrativa do solicitante de refúgio e sua credibilidade frente ao processo de elegibilidade pelo qual deve passar para ser considerado refugiado. O critério objetivo se refere, geralmente, às condições apresentadas pelo país de origem do indivíduo, isso é, seus padrões democráticos, o respeito aos direitos humanos, questões que envolvem a presença de conflitos nacionais ou mesmo regionalizados, etc. Já o critério subjetivo se refere à perseguição sofrida por um indivíduo em especial, isso é, pelo solicitante no caso concreto, sua proximidade com forças políticas de oposição, sua crença religiosa contra majoritária, seu pertencimento a algum grupo social perseguido, etc.

Na prática, esses fatores (objetivos e subjetivos) são analisados em conjunção e quanto maior a presença de provas da existência de um deles, menor a necessidade de evidências da existência do outro. Atualmente, solicitantes oriundos da Síria, por exemplo, não precisam demonstrar muitas evidências subjetivas de sua perseguição, já que é de conhecimento geral que a Síria está em uma situação de colapso tão séria e generalizada, que é muito previsível que gere um grande número de deslocados e refugiados.

¹⁹² JUBILUT, Líliliana Lyra. Op. cit., p. 47.

Em contrapartida, se pedidos de solicitantes desse mesmo país fossem analisados há cerca de 5 anos, antes do colapso de grande parte de suas instituições daquele país, os solicitantes, muito provavelmente, teriam que apresentar robustas evidências de perseguição individual.

Embora muitos autores, e a prática dos Estados, demonstrem a necessidade da presença do agente persecutório na qualificação do refugiado, como foi mencionado, o termo *perseguição* não é definido nem na Convenção de 1951, nem há menção a esse respeito em seus trabalhos preparatórios. Essa omissão pode ter ocorrido para que não se limitasse ainda mais o escopo de proteção, prejudicando, assim, o *espírito humanitário* da Convenção. Em realidade, a interpretação corrente parece ser a de que o termo perseguição deve ser visto como todo e qualquer ataque aos direitos humanos de uma pessoa, no caso em questão, a uma pessoa em situação de busca de refúgio.¹⁹³

Shacknove alega, inclusive, que a perseguição é condição suficiente, mas não necessária, para a qualificação do refugiado e que o mesmo direito garantido à pessoa perseguida por algum agente pode ser exercido por pessoas que fogem por outras razões, como a privação de seus direitos mais básicos¹⁹⁴.

3. As Categorias Protegidas pela Convenção de 1951

Os motivos de perseguição previstos no artigo 1º da Convenção de 1951 são a raça, a nacionalidade, a religião,

¹⁹³ UNHCR, 1990. Op. cit., p. 8.

¹⁹⁴ SHACKNOVE, Andrew. Who is a Refugee? *Ethics*, v. 95, 1985, p. 284.

a opinião política e a pertença a determinado grupo social. Importante repisar o fato de que, no momento da elaboração da Convenção, essas categorias foram aquelas sobre as quais houve um consenso entre os Estados na sua adoção. De todas, a mais problemática foi a última categoria, ou seja, a pertença a determinado grupo social, pois alguns países entendiam que poderia estar se abrindo demais o escopo de proteção. Já outros, como o Reino Unido, viam nessa categoria uma certa flexibilidade para o enquadramento de situações não determinadas pelos demais grupos protegidos.

No que se refere à raça¹⁹⁵, não houve muita divergência. Ressalte-se, porém, que a década de 1950, momento

195 “Há atualmente duas discussões em torno do conceito de raça no Brasil: a discussão acadêmica, que cada vez mais tende a considerar a inexistência de diferenças raciais, esvaziando a ideia de raça como conceito; e o imaginário social, para o qual raça é uma realidade, ainda que o discurso dominante nesse imaginário seja o da miscigenação. Se a ciência hoje tende a afirmar que só existe uma única raça humana, o conceito de diferenças raciais está tão arraigado na sociedade brasileira que talvez ainda demore bastante tempo para que essa nova crença científica seja incorporada ao senso comum. Qual é a razão para isso? O que é raça, afinal? Atingindo seu apogeu como conceito científico no século XIX, a noção de raça diz respeito a certo conjunto de atributos biológicos comuns a um determinado grupo humano. O termo raça não era exatamente uma palavra nova nas línguas europeias no século XIX. A palavra, na Idade Moderna, com outros significados, era conhecida no mundo europeu, e dizer que se pertencia a uma raça era afirmar o pertencimento a uma linhagem. Durante esse período, foi criada a tese monogenista, que afirma a existência de uma única raça humana descendente de Abraão, e praticamente não havia ainda a ideia de inferioridade racial. Isso não significa, no entanto, que não houvesse etnocentrismo e discriminação com base em características físicas. Além disso, os judeus, por exemplo, eram perseguidos na Europa desde o fim do Império Romano, sobretudo por considerações religiosas e culturais que chamaríamos hoje de étnicas”. (VANDERLEI, Kalina; SILVA, Henrique Maciel. *Dicionário de Conceitos Históricos: RAÇA*. – Ed. Contexto, São Paulo, 2006).

em que a Convenção foi elaborada, sucedeu aos anos do holocausto, em que pessoas foram segregadas e assassinadas em função de sua raça. Esse fator teve grande influência na inclusão do conceito de perseguição por raça à definição. Atualmente, porém, parte-se do pressuposto de que existe uma auto percepção individual com relação ao pertencimento a determinada comunidade. Nesse sentido, o Tribunal *ad hoc* para a Ex-Iugoslávia entendeu, no caso do *Genocídio da Bósnia*, que

collective identities, and in particular ethnicity, are by their very nature social constructs, “imagined” identities entirely dependent on variable and contingent perceptions, and not social facts, which are verifiable in the same manner as natural phenomena or physical facts ¹⁹⁶.

Perseguição por raça é causa comum de fluxos de refugiados, vide a situação que gerou o genocídio dos Tutsis por parte dos Hutus em Ruanda, no ano de 1994, que produziu mais de 500 mil refugiados cerca de 1 milhão de mortos.¹⁹⁷

Os conflitos em torno da religião são também causas de deslocamento forçado de indivíduos. Viu-se judeus

¹⁹⁶ Tradução livre: “identidades coletivas e, em particular, etnias, são por sua própria natureza uma construção social, identidades “imaginadas”, inteiramente dependentes de percepções contingentes e variáveis”. VERIDIAME, G. The Genocide definition in the jurisprudence of the Ad Hoc Tribunals. *International Criminal Law Quarterly*, v. 49, p. 592.

¹⁹⁷ US COMMITTEE FOR REFUGEES AND MIGRANTS. *USCR Country Report Rwanda: Statistics on refugees and other uprooted people*, Jun 2001. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/burundi/uscr-country-report-rwanda-statistics-refugees-and-other-uprooted-people-jun-2001>> Acesso em 15 ago. 2015.

sendo perseguidos pelos nazistas, nas décadas de 1930 e 1940, bem como muçulmanos sendo perseguidos por cristãos ortodoxos, no conflito na Bósnia¹⁹⁸, dentre outras várias situações em que a religião foi motivo, ou desculpa, para que agentes de perseguição violassem direitos humanos. É importante lembrar que o artigo 18 da Declaração Universal de Direitos Humanos prevê que todas as pessoas têm o direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, incluindo-se aí a liberdade de manifestar publicamente sua crença. Por terem tido a experiência do nazismo próxima em termos temporais e geográficos, na elaboração da Convenção, os Estados, decidiram unanimemente incluir a religião como categoria na definição de refúgio.

Goodwin-Gill e McAdam sustentam que a perseguição em função da nacionalidade é um paradoxo, já que é contraditório pensar que um Estado persiga pessoas do seu próprio grupo nacional¹⁹⁹. Já os indivíduos residentes em um Estado, mas nacionais de outro, fazem jus à proteção diplomática de seu Estado de nacionalidade, quando ocorre alguma violação. De qualquer forma, o artigo 1A(2) da Convenção de 1951 proporciona uma interpretação mais abrangente do termo nacionalidade, que pode ser a origem ou pertença a um grupo ou grupos étnicos, culturais ou linguísticos específicos. Nessa interpretação extensiva, os curdos, população sem país independente próprio poderiam

¹⁹⁸ Sérvios, de religião cristã ortodoxa e bosniaks, de fé muçulmana, viviam em paz na Bósnia até o início da década de 90, entretanto, as guerras de independência nos Balcãs desencadearam conflitos temperados por questões religiosas.

¹⁹⁹ GOODWIN-GILL, Guy; MCADAM, Jane. Op. cit., p. 72.

constituir uma nacionalidade perseguida pelos governos da Turquia e Iraque. Os palestinos, perseguidos nos territórios colonizados por israelenses na Cisjordânia também²⁰⁰.

De início, a categoria de *pertencimento a um grupo social*, presente na Convenção de 1951, foi inserida no artigo 1º para abranger situações que englobassem indivíduos oriundos do regime socialista, mas que não podiam ser enquadrados nas definições anteriores, como é o caso dos donos de terra, dos comerciantes e dos representantes da ideologia capitalista na Rússia²⁰¹. Mais tarde, porém, essa categoria foi se transformando em um conceito flexível para o enquadramento de indivíduos em outras situações nas quais a Convenção foi omissa.

Os *travaux préparatoires* da Convenção de 1951 não apresentam muita informação sobre a discussão do conteúdo da expressão *pertencimento a um grupo social* determinado, mas a delegação da Suécia se manifestou no sentido de que a experiência havia demonstrado que os refugiados haviam sido perseguidos por fazerem parte de um determinado grupo social e que o projeto de convenção não havia incluído esses grupos em sua definição de refúgio²⁰².

No caso *Islam v. Secretary of State for the Home Department* o ACNUR, em sede de intervenção, aduziu que:

Particular social group" means a group of people who share some characteristic which distinguishes them from society at large. That characteristic must be unchangeable, either

²⁰⁰ Cf. nota 97 acerca da agência da ONU especializada em prestar assistência a refugiados palestinos.

²⁰¹ GOODWIN-GILL, Guy; MCADAM, Jane. Op. cit., p. 74.

²⁰² UNHCR, 1990. Op. cit., p. 236.

*because it is innate or otherwise impossible to change or because it would be wrong to require the individuals to change it. Thus, where a person holds beliefs or has values such that requiring them to renounce them would contravene their fundamental human rights, they may in principle be part of a particular social group made up of like-minded persons*²⁰³.

Atualmente, alguns Estados já reconhecem mulheres vítimas de violência doméstica, homossexuais, portadores do vírus HIV, dentre outros grupos, como protegidos pela Convenção.²⁰⁴ Em suma, não há características determinantes para enquadrar indivíduos em um determinado grupo social, mas questões, linguísticas, biológicas, psicológicas, de gênero, valores comuns, dentre outras, podem representar uma vulnerabilidade comum entre certas pessoas.

A característica de imutabilidade tem sido relativizada, já que atualmente, já há o entendimento dos órgãos de proteção e de algumas cortes nacionais, que veem a questão da violência contra mulher como fator que pode gerar a necessidade de proteção internacional através do

²⁰³ Tradução livre: “Grupo social particular “significa um grupo de pessoas que compartilham alguma característica que as distingue da sociedade em geral. Essa característica deve ser imutável, seja porque é inata ou de outra forma impossível mudar, ou porque seria errado exigir que os indivíduos a mudassem. Assim, quando uma pessoa tem crenças ou tem valores tais que os renunciar violaria seus direitos humanos fundamentais, eles podem, em princípio, fazer parte de um grupo social particular composto de pessoas de mentalidade semelhante” (Islam v. Secretary of State for the Home Dept. and R. v. Immigration Appeal Tribunal and Secretary of State for the Home Dept. *International Journal of Refugee Law*, v. 11, 1999, p. 440).

²⁰⁴ FULLERTON, Maryellen. A Comparative Look at Refugee Status Based on Persecution Due to Membership in a Particular Social Group. *Cornell International Law Journal*. v. 26, 1993. p. 505 ss.

refúgio. O gênero é uma característica relativamente estável, diferentemente da questão da violência, situação mutável, que atinge um grupo de mulheres. Essas pessoas podem ser incluídas em na categoria de grupo social para fins de proteção.

A Declaração da ONU para a Eliminação da Violência contra a Mulher (1993) prevê que todos os Estados têm o dever de trabalhar para sua erradicação. Nesse sentido, entende-se que a conduta omissiva do Estado em não prestar proteção a um grupo social específico que sofre violações, pode ser vista como perseguição. No caso *Islam and Shah*²⁰⁵, a Câmara dos Lordes, da Inglaterra, considerou pertinentes as reivindicações de duas mulheres paquistanesas casadas que foram sujeitas a grave abuso físico por seus maridos e forçadas a deixar suas casas. As requerentes alegaram ainda que o Estado seria incapaz ou não estaria disposto a evitar novos abusos se elas fossem retornadas ao Paquistão, país de origem das vítimas de violência.

Embora tenha dado azo à proteção de grupos até então fora do escopo de atuação do ACNUR, a categoria de grupo social não passa sem críticas. Justamente porque, como sua definição não é restrita como nos demais grupos, existe inconsistência em sua interpretação. Veja-se:

The vague elaboration of the definition of refugee is unsatisfactory, since it allows the discretion of local operators both to allow the adaptation of the text to current realities, and to deny the requests that do not fit into their archaic scenario. The

²⁰⁵ *Islam v. Secretary of State for the Home Dept. and R. v. Immigration Appeal Tribunal and Secretary of State for the Home Dept. International Journal of Refugee Law*, v. 11, 1999. P. 436.

*dangers posed by this uncertainty remain clear in the decision-maker's tendency to respond in a non-harmonized way to the emerging demands on [gender] social violence and by insisting that non-state actors are unable to act in a persecutory manner and yet reject demands of victims of mass persecution*²⁰⁶.

Portanto, se por um lado, a categoria de grupo social, prevista pela definição clássica, pode servir como um grupo aberto à inclusão de indivíduos que fogem em razão de circunstâncias diferentes das estabelecida nos outros quatro grupos, por outro, deve-se ter em conta que essa formulação está à mercê da interpretação de órgãos de decisão judiciais e administrativos nos Estados.

Conclusão

A Convenção de 1951 foi adotada com a intenção de se proteger refugiados produzidos na Europa. A definição de refúgio presente nessa Convenção é extremamente limitada quando se compara as categorias de pessoas protegidas pelo instrumento às causas de deslocamento forçado existentes no mundo. Ainda que tenham ocorrido

²⁰⁶ A elaboração vaga da definição de refúgio é insatisfatória, pois permite a discricionariedade de operadores locais tanto no sentido de permitir a adaptação do texto às realidades atuais, quanto para negar as solicitações que não se enquadram no seu cenário arcaico. Os perigos colocados por essa incerteza restam claros na tendência dos órgãos de decisão em responder de forma pouco harmonizada às demandas emergentes sobre [grupos sociais] violência de gênero e ao insistirem que atores não estatais são incapazes de agir de forma persecutória e ainda por rejeitarem demandas de vítimas de perseguição em massa (FITZPATRICK. Joan. Revitalizing the 1951 Refugee Convention. *Harvard Human Rights Journal*, v. 9, 1996, p. 239.

adaptações evolutivas na Convenção, como a adoção do Protocolo de Nova York, em 1967, que elimina as limitações temporal e geográfica do instrumento, fazendo com que pudesse ser aplicado a solicitantes de refúgio provenientes de qualquer país do mundo, essa medida não foi suficiente para fazer com que o escopo de proteção internacional se tornasse adequado. Tanto é assim, que a África, em 1969, e a América Latina, em 1984, adotaram instrumentos de proteção próprios, que contemplavam causas de deslocamento forçado frequentes em seus territórios. Em razão da estreiteza da definição de refúgio da Convenção de 1951, a atuação de cortes e tribunais nacionais e internacionais acerca da interpretação dos elementos constitutivos da definição é extremamente valiosa na ampliação do escopo de proteção internacional aos solicitantes de refúgio, sobremaneira na categoria mais elástica da definição, ou seja a perseguição por grupo social.

Referências Bibliográficas

ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FITZPATRICK, Joan Revitalizing the 1951 Refugee Convention. *Harvard Human Rights Journal*. v. 9, 1996.

FULLERTON, Maryellen. A Comparative Look at Refugee Status Based on Persecution Due to Membership in a Particular Social Group. *Cornell International Law Journal*. v. 26, 1993.

GOODWIN-GIL, Guy; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. 2007.

GRAHL-MADSEN, Alte. *The Status of Refugees in International Law*, v. 1, Sijthoff, Leyden, 1966 and 1972.

HATHAWAY, James. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. In: LAMBERT, Helene (ed.). *International Refugee Law*, London: Ashgate Publishing, 2010.

JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees, *RICR*, v. 83, n. 843. p. 727-737, 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados*. São Paulo: Método, 2010.

LEAGUE OF NATIONS. Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany, 10 February 1938, *League of Nations Treaty Series*, v. CXCII, No. 4461, p. 59, 1938.

RAISCH, Marylin. Travaux Préparatoires and United Nations Treaties or Conventions: Using the Web Wisely. *International Law Journal*, v. 30, p. 326-7, 2002.

SHACKNOVE, Andrew. Who is a Refugee? *Ethics*, v. 95, p. 284, 1985.

UNHCR. *World at War: UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2014*, 2015.

_____. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, U.N. GAOR, 19th mtg., at 16, U.N. Doc. A/Conf.2/SR, 1951.

_____. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, 1990.

_____. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*, ESCOR, 5TH mtg., at 13, U.N. Doc. E/AC.32/SR.5 (discurso do Presidente.), 1950.

_____. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, U.N. GAOR, 19th mtg., at 16, U.N. Doc. A/Conf.2/SR. 19, 1951.

_____. *ESCOR*, at 5, U.N. Doc. E/CONF.2/SR.19 (discurso de Sr. Rees), 1948.

_____. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, U.N. GAOR, 19th mtg., at 16, U.N. Doc. A/Conf.2/SR. 19, 1951.

US COMMITTEE FOR REFUGEES AND MIGRANTS. *USCR Country Report Rwanda: Statistics on refugees and other uprooted people*, Jun 2001.

VANDERLEI, Kalina; SILVA, Henrique Maciel. *Dicionário de Conceitos Históricos: RAÇA*. – Ed. Contexto, São Paulo; 2006.

VERIDIAME, G. The Genocide definition in the jurisprudence of the Ad Hoc Tribunals. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 49, p. 578-598, 2000.

WALKER, Kirsten. Defending the 1951 Convention Definition on Refugee. *Georgetown Immigration Law Journal*, v. 17, 2002-3.

Categorização de Refugiados: alguns limites das abordagens atuais

Raul Felix Barbosa*
Viviane Mozine Rodrigues**

Introdução

Em sua obra principal Lakoff observa que “a categorização não é uma questão a ser tomada de ânimo leve”²⁰⁷. A categorização de conceitos que são ao mesmo tempo descritivos, normativos e políticos seja, talvez, o mais complicado. O ‘problema’ dos refugiados é, antes de mais nada, um problema de categorização, de fazer distinções. Nenhuma das discussões no campo – entre políticos ou acadêmicos – pode prosseguir sem uma ideia de quem exatamente estamos falando quando aplicamos o rótulo de *refugiado*.

Além disso, os debates no campo dos *estudos sobre refugiados* têm característica multidisciplinar. O problema, de fato, se torna em como definir um conceito que é rotulado de maneira diferente de acordo com o contexto e a dis-

* Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), com período sanduíche pela Università Ca’ Foscari di Venezia (UNIVE). Pesquisador do Laboratório de Estudos do Movimento Migratório (LEMM).

** Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Vila Velha (UVV). Coordenadora do Núcleo de Apoio ao Refugiado do Espírito Santo (NUARES).

²⁰⁷ LAKOFF, George. *Women, Fire, and Dangerous Things*. Chicago: Chicago University Press, 1987, p. 5. (tradução livre)

ciplina. Como nomear um conceito que desafia a definição, uma vez que é impossível fazer generalizações sobre a vasta gama de eventos horríveis que forçam os indivíduos a se tornarem refugiados? Além disso, num campo ligado ao homem e ao sofrimento humano, como podemos evitar que o refugiado seja simplesmente um instrumento de investigação acadêmica e, em vez disso, garantir que o processo de definição sirva ao próprio refugiado?

1. Da categorização

A “selva impenetrável” da semântica que envolve o refugiado observa Tabori, inclui uma série de sinônimos: “deslocar, mandar, excluir, desalojar, despejar, expulsar, deportar, expatriar, extraditar e excomungar”²⁰⁸. O domínio é ainda mais complicado pela abundância de palavras e rótulos usados na linguagem cotidiana, e na mídia em particular, para discutir *refugiados* e questões associadas ao *asilo*, palavras que se tornaram tão entrelaçadas e confundidas que se torna continuamente mais difícil tal domínio. Os migrantes econômicos, os imigrantes ilegais, os requerentes de asilo, as pessoas deslocadas, os refugiados políticos, os falsos requerentes de asilo, os apátridas, os refugiados de fato. A lista continua.

Na verdade, de acordo com Shacknove, a atual persistência do “problema dos refugiados”²⁰⁹ na política internacional e as tentativas mal sucedidas de responder a

²⁰⁸ TABORI, Paul. *The anatomy of exile: a semantic and historical study*. Londres: Harrap, 1972, p. 3.

²⁰⁹ SHACKNOVE, Andrew E.. Who Is a Refugee? *Ethics*, [s.l.], v. 95, n. 2, p. 274-284, jan. 1985, p. 276. (tradução livre)

ela é apenas parcialmente atribuível à política ou questões de recursos: “confusão conceitual – sobre o significado de refúgio, suas causas e sua gestão – também contribui para a miséria do refugiado e do hospedeiro e para o aumento da tensão internacional”²¹⁰.

Como em qualquer definição, os contextos são cruciais. Mas os contextos, observa Mayall, são carregados “nas relações humanas [...] tudo o que vale a pena conhecer está saturado de significados e significados específicos [...] não existe tal coisa como conhecimento sem contexto”²¹¹. O político, por exemplo, preferiria uma definição mais restrita e pode agir para limitar o alcance de qualquer definição, estreitando os requisitos processuais e substantivos necessários para que o indivíduo satisfaça os critérios para receber o *status* de refugiado.

Uma definição ampla de quem se enquadra na categoria ‘refugiado’ pode aumentar a carga potencial sobre o Estado anfitrião, embora aceite uma maior insuficiência por parte do Estado de origem. Uma definição restrita, por outro lado, corre o risco de negar proteção e assistência aos indivíduos necessitados e, portanto, não cumprir as obrigações morais e humanitárias básicas.

Por conseguinte, o reconhecimento do *status* de refugiado significa que o asilo é mais um “direito” do que “uma concessão discricionária de graça política”²¹². Como

²¹⁰ Ibid. (tradução livre)

²¹¹ MAYALL, James. *Nationalism and International Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 6. (tradução livre)

²¹² MARTIN, Denis. The refugees concept: on definitions, politics and careful use of a scarce resource. In: ALDEMAN, Hiroshi (Org.). *Refugee policy*. Toronto: York University Press, 1991. p. 30-71, p. 35. (tradução livre)

observa Goodwin-Gill, “na prática, satisfazer os critérios pertinentes indicará o acesso aos direitos ou benefícios pertinentes”²¹³. Como consequência, o *status* de asilo e de refugiado²¹⁴ é atualmente “um recurso escasso”, cuja escassez é, no entanto, política e não física²¹⁵.

Seguindo a útil discussão de Connolly em *The Terms of Political Discourse*, o termo *refugiado* pode ser descrito como um “conceito essencialmente contestado”²¹⁶. Isso causa desacordo, primeiro porque é de caráter avaliador e envolve julgamentos de valor. Segundo, porque é internamente complexo, compreendendo um conjunto variável de ingredientes que são eles próprios relativamente complexos e abertos – perseguição, Estado, internacional, forçado e proteção, por exemplo. E terceiro, porque as regras aplicáveis à definição do conceito são relativamente abertas, tornando difícil uma “resolução completa e definitiva”²¹⁷.

O refugiado emerge de um universo mais amplo do que apenas o Estado em que o fator causal, como a perseguição ocorre: “[e]ste universo contém várias entidades

²¹³ GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International Law*. Nova York: Oxford University Press, 1983, p. 2. (tradução livre)

²¹⁴ Nesse artigo utilizamos de forma indistinta os termos asilo e refúgio, contudo, é necessário recordar a existência da instituição jurídica do asilo político.

²¹⁵ MARTIN, Denis. The refugees concept: on definitions, politics and careful use of a scarce resource. In: ALDEMAN, Hiroshi (Org.). *Refugee policy*. Toronto: York University Press, 1991. p. 30-71. (tradução livre)

²¹⁶ CONNOLLY, William. *The terms of political discourse*. Princeton: Princeton University, 1983, p. 10. (tradução livre)

²¹⁷ *Ibid*, p. 15. (tradução livre)

políticas interagindo [...] controlando territórios e as pessoas que nele estão e variam significativamente uns dos outros com respeito a alguns elementos ideológicos”²¹⁸. O resultado é que certos indivíduos são reconhecidos como *refugiados* em certos momentos, em certos lugares, enquanto outros não.

Devemos também considerar a questão de agrupar determinados critérios para formular uma definição de *refugiado* em primeiro lugar. O conceito não pode ser compreendido sem a compreensão da própria razão por trás da necessidade de tal conceito. Em outras palavras, devemos ir além da descrição e olhar para o propósito do termo. Mas aqui, novamente, o propósito da categoria *refugiado* mudará de acordo com o ponto de vista moral a partir do qual foi criado. E é uma apreciação do fato de que tais perspectivas morais influenciam a definição e, portanto, a matéria, que nos permite avaliar e prever como o conceito pode ser aplicado a novas situações.

Por exemplo, se afirmarmos que a finalidade da categoria *refugiado* é proteger os desprotegidos, pode parecer sensato estender os limites para incluir outros grupos de pessoas na mesma posição qualitativa que os *refugiados*, como pessoas deslocadas internamente. Na verdade, o *problema de refugiados* contemporâneo envolve milhões de indivíduos em condições semelhantemente precárias, mas que permanecem dentro das fronteiras de seu Estado.

²¹⁸ ZOLBERG, Aristide; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. Nova York: Oxford University Press, 1989, p. 6. (tradução livre)

Por conseguinte, poderia ser oportuno rever ou adaptar os ingredientes da definição de forma a conceder proteção internacional a um grupo mais amplo de pessoas, o que só pode ser feito examinando o próprio objetivo do conceito. Em outras palavras, “a atenção ao ponto do conceito é assim requerida se quisermos aplicá-la a novas situações que se afastam de alguma maneira do caso ou casos que ocasionaram sua formulação”²¹⁹.

É claro que, quando o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) tenta rever os elementos que definem o conceito de *refugiado*, por exemplo, os Estados protestam, pois muitas dessas revisões seriam desnecessárias, garantindo que o conceito *refugiado*, continue sendo um conceito contestado. Neste ponto, portanto, enfrentamos três opções: revisar os critérios do conceito para preservar seu ponto; revisar o ponto do conceito para preservar seus critérios; ou “deixar os critérios, o ponto e a teoria dentro dos quais o conceito está embutido intacto, mas depois tratar o conjunto como um sistema anacrônico irrelevante para a era moderna”²²⁰.

É a terceira opção que os Estados continuamente parecem propensos a favorecer, ignorando a estrutura internacional em mudança dentro da qual o *refugiado* se move, para manter as ideias de soberania territorial intactas.

Se o termo *refugiado* à primeira vista desafia a definição, pode ser mais fácil perguntar quem é um *refugiado* e distinguir o refugiado de outros indivíduos *em movimento*.

²¹⁹ CONNOLLY, William. *The terms of political discourse*. Princeton: Princeton University, 1983, p. 28. (tradução livre)

²²⁰ *Ibid*, p. 32. (tradução livre)

Primeiro, o refugiado não é um simples migrante. Teoricamente, um migrante escolheu se mudar e tomou a decisão de fazê-lo: “é a relutância de se arrancar e a ausência de motivações originais positivas para se estabelecer em outro lugar que caracterizam as decisões de refugiados e distingue o refugiado dos migrantes voluntários”²²¹.

Os migrantes também podem ser distinguidos por terem sido influenciados pela esperança de uma vida melhor, enquanto os refugiados estão apenas tentando reconstruir a vida que perderam²²². Segundo, o refugiado não é simplesmente um indivíduo de um grupo minoritário. Minorias podem sofrer opressão e perseguição ou podem desafiar a autoridade e a legalidade do Estado e se esforçar coletivamente para desprender-se dela. Ambos os cenários podem levar a fluxos de refugiados – os refugiados podem naturalmente ser dissidentes políticos, bem como minorias étnicas ou toda uma gama de outras coisas.

No entanto, até que tal desengajamento ocorra, o grupo minoritário permanecerá firmemente ligado a um Estado. Refugiados não têm tal relação. Terceiro, o refugiado não é ilegal. Os instrumentos jurídicos internacionais defendem o direito de requerer asilo. Reconhecer o *status* de refugiado significa ser reconhecido legalmente como um indivíduo que precisa de proteção de acordo

²²¹ KUNZ, E. F. The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement. *International Migration Review*, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 125-146, 1973, p. 130. (tradução livre)

²²² JOLY, Daniele. Odyssean and Rubicon Refugees: Toward a Typology of Refugees in the Land of Exile. *International Migration*, [s.l.], v. 40, n. 6, p. 3-23, dez. 2002.

com o direito internacional. Por conseguinte, não há literalmente nenhuma maneira de ser um *refugiado ilegal*.

Vernant observou há meio século que a situação econômica de um indivíduo “não é mais vista como um fenômeno ‘natural’, mas como uma responsabilidade do Estado. [...] Em muitos Estados, qualquer medida, qualquer que seja sua natureza, é um evento político”²²³. Políticas perseguidoras concebidas por um Estado contra certos setores da população, como as dirigidas contra os judeus russos no final do século XIX, podem minar sua posição econômica, o que pode então tornar a sobrevivência impossível e o refúgio a única alternativa²²⁴.

Da mesma forma, pode-se argumentar que mesmo as catástrofes naturais, como a seca ou as inundações, só instigam fluxos de refugiados se o Estado não responder adequadamente, assim a resposta (política) do Estado aos eventos que causam o fracasso econômico está mais uma vez envolvida na criação de refugiados²²⁵. Consequentemente, as causas econômicas e políticas de fuga estão inextricavelmente ligadas e a separação entre os migrantes voluntários e os refugiados (involuntários), é insatisfatória.

Em sua busca por uma definição sociológica, Kuhlman propõe rotular os refugiados como “migrantes in-

²²³ VERNANT, Jacques. The refugee in post-war world. Londres: Allen, 1953, p. 5. (tradução livre)

²²⁴ ZOLBERG, Aristide; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. Nova York: Oxford University Press, 1989.

²²⁵ SHACKNOVE, Andrew E.. Who Is a Refugee? *Ethics*, [s.l.], v. 95, n. 2, p. 274-284, jan. 1985.

ternacionais involuntários”²²⁶. Os aspectos espaciais e temporais da migração são menos importantes do que a classificação ou o tipo de migração em relação ao refugiado. Afinal, espacialmente o refugiado é assumido como ‘*internacional*’ e temporariamente o *status* de refugiado é indefinido enquanto se aguarda uma mudança nas circunstâncias *de volta para casa*. Os refugiados entram, portanto, na categoria de migração *forçada* ou *impelida*, com a compulsão subjacente à fuga proveniente de uma ruptura nas relações entre o Estado e o indivíduo.

Mas, mais uma vez, a distinção entre migração voluntária e involuntária pode ser obscurecida. Com a migração *voluntária* às vezes tão fortemente influenciada por forças externas que o indivíduo tem sido deixado com pouca escolha além de mover-se. A resposta, então, pergunta Kuhlman, seria olhar para os fatores de atração e repulsão envolvidos em qualquer movimento? Os migrantes (voluntários) talvez tomassem ambos em consideração, enquanto os refugiados são influenciados principalmente pelos fatores de repulsão.

Como Kuhlman observa, “não é algum paraíso na outra extremidade que eles buscam, mas apenas uma fuga do inferno em que vivem”²²⁷. No entanto, aqui novamente os conceitos são muitas vezes obscuros: fatores ‘*push-pull*’ não podem ser observados isoladamente. Em vez disso, é a di-

²²⁶ KUHLMAN, Tom. *Towards a definition of refugees*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 1991, p. 8. (tradução livre)

²²⁷ *Ibid*, p. 9. (tradução livre)

ferença percebida entre o lugar de origem e o local de destino que conta. A única solução de acordo com Kuhlman é, portanto, considerar os migrantes involuntários em termos de 'perigo': eles são fisicamente forçados a sair de casa ou uma crise séria torna impossível a sua permanência e seria perigoso voltar enquanto essas condições persistirem.

2. Limites das Abordagens Atuais

A definição jurídica contida na Convenção de 1951 Relativa ao o *Status* dos Refugiados (Convenção de 1951) constitui a pedra angular da atual política de refugiados. Segundo o especialista em direito dos refugiados, Goodwin-Gill, "o principal objetivo de qualquer definição ou descrição da classe dos refugiados é facilitar e justificar a ajuda e a proteção"²²⁸. A definição da Convenção de 1951 descreve o refugiado como qualquer pessoa que:

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele²²⁹.

²²⁸ GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International Law*. Nova York: Oxford University Press, 1983, p. 2. (tradução livre)

²²⁹ Artigo 1 (A) da Convenção Relativa ao *Status* dos Refugiados, celebrada em Genebra em 1951.

Desde a formulação da definição de 1951, “cresceu uma flora terminológica ou conceitual considerável, dentro da qual as realidades dos refugiados confrontam a linguagem da Convenção”²³⁰. O conjunto de termos que foi acrescentado à literatura jurídica atua para confundir ainda mais o conceito de refugiado. Desde o início da Convenção, os *refugiados mandatários* eram pessoas que fugiam de um conflito generalizado e concordaram em ficar sob a proteção do ACNUR devido à necessidade de proteção internacional, apesar da ausência de um perseguidor como tal.

Desde 1957, os ofícios do ACNUR passaram a incorporar refugiados que não são da competência da ONU. Em 1967, foi introduzido um protocolo de supressão das restrições eurocêntricas geográficas e temporais, fazendo com que a Convenção de 1951 se tornasse verdadeiramente universal²³¹.

É importante ressaltar as definições ampliadas instituídas pelas convenções regionais. A definição da Organização da Unidade Africana (OUA)

[...] reflete contextos históricos e políticos dialeticamente opostos. A definição da

²³⁰ SZTUCKI, Jerzyv. *Who is a refugee? the convention definition: universal or obsolete?*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 64. (tradução livre)

²³¹ O Protocolo adicional de 1967, remove as limitações geográficas e de tempo contidas na convenção original pela qual na maioria dos casos, apenas europeus envolvidos nos eventos até 1 de Janeiro de 1951 poderiam solicitar asilo. Como resultado, a convenção tornou-se um instrumento verdadeiramente universal que poderia beneficiar os refugiados em qualquer lugar do globo. BARBOSA, Raul Felix. *Vidas refugiadas: integração de sírios ortodoxos no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017

OUA, que é uma resposta à experiência de uma Europa totalitária, reconhece, ao contrário das Nações Unidas, que a relação normal entre o cidadão e o Estado pode ser cortada em muitos aspectos, e a perseguição é possível. A perseguição também é apenas uma manifestação de um fenômeno mais amplo. A ausência de proteção das necessidades básicas dos cidadãos é o que constitui a plena e completa negação da sociedade”²³².

E também a declaração proposta pela Declaração de Cartagena que amplia os conceitos de refugiados na América Latina, impulsionada pelos conflitos vividos na região durante a década de 1980. A declaração contempla cinco situações no país de origem: 1) violência generalizada; 2) agressão estrangeira; 3) conflitos internos; 4) violação massiva dos direitos humanos e 5) demais circunstâncias que possam perturbar a ordem pública. Além disso, foram incorporados elementos do direito humanitário que refletem o fato de que os conflitos armados são uma das maiores causas do deslocamento de pessoas na região²³³

A Declaração de Cartagena além de ampliar o conceito de refugiado, propôs novas abordagens para as necessidades dos deslocados e refugiados da região. A declaração incluiu questões como as graves violações aos

²³² BARBOSA, Raul Felix. *Vidas refugiadas: integração de sírios ortodoxos no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

²³³ DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. *Agenda Internacional*, Lima, v. 20, n. 31, p. 131-140, dez. 2013. Semestral.

direitos humanos na definição de refúgio. Além disso, foram destacadas no texto da declaração questões de gênero, dos menores desacompanhados na América Central e a luta pelo fim da apatridia na América Latina

Em 1975, a ONU também acrescentou ‘pessoas deslocadas’ à sua lista, embora isso fosse aplicado na época para deslocados externos que não se qualificassem como refugiados da Convenção de 1951²³⁴. Em 1996, o ACNUR alegou que o termo ‘refugiado’ incluía:

- I) os reconhecidos como tal pelos Estados Partes na Convenção e/ou no Protocolo;
- II) os reconhecidos como tal nos termos da Convenção da OUA e da Declaração de Cartagena;
- III) os reconhecidos pelo ACNUR como ‘refugiados mandatários’;
- (IV) os que foram autorizados a residir por razões humanitárias; e (V) os que receberam proteção temporária em grupo²³⁵.

O caminho para a definição generalizada contida na Convenção de 1951 era relativamente curto. A legislação nacional referente especificamente aos *refugiados* começou a ocorrer já no século XVII, ao lado do crescente campo das leis de nacionalidade²³⁶. No entanto, os instrumentos jurídicos internacionais que definem os refugiados só começaram a aparecer no início do século XX. A definição da Convenção de 1951 é o culminar de uma série de tenta-

²³⁴ Ibid, p. 65.

²³⁵ ACNUR. *The State of the World's Refugees: a humanitarian agenda*. 1 jan. 1997. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3eb789f42.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

²³⁶ GRAHL-MADSEN, Atle. *The status of refugees in international law*. Leiden: A. W. Sijthoff, 1972.

tivas diferentes de definir e categorizar vários grupos de *refugiado* específicos no período entre guerras.

Hathaway e Fostes dividiram as definições pré-1951 em três grupos, segundo as quais afirmam ser possível identificar três abordagens distintas para definir os *refugiados*: a abordagem *jurídica* de 1920-35, em que a comunidade internacional reconheceu que a determinado grupo privou o *refugiado* da proteção governamental. A abordagem *social* de 1935-9, que se concentrava em fornecer assistência internacional para garantir a segurança do *refugiado* – na maioria dos casos, aqueles que fugiam da perseguição nazista; e a abordagem *individualista* de 1938-50, que abandonou um procedimento de determinação baseado em categorias políticas ou sociais em favor de um exame dos méritos do caso de cada um, com base numa injustiça percebida ou incompatibilidade fundamental com o Estado de origem²³⁷.

É claro que os resquícios da abordagem individualista que servem de base à definição da Convenção de 1951, a definição que continua a dominar hoje os procedimentos internacionais de determinação do estatuto de refugiado.

As três abordagens de Hathaway revelam muito sobre o que o conceito de *refugiado* significou para os Estados e para a comunidade internacional como um todo em momentos diferentes. A aplicação de definições específicas relativas a grupos específicos de refugiados sugere a ideia de que os Estados perceberam inicialmente que o *problema dos refugiados* afeta grupos de pessoas muito identificáveis

²³⁷ HATHAWAY, James; FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

por razões particulares em certos locais e em determinados momentos. Respondendo a tais fluxos de refugiados numa base caso a caso, pensava-se, resolver o problema.

À medida que o número de refugiados em toda a Europa cresceu e a comunidade internacional tornou-se mais consciente das injustiças que estavam por trás da criação de tão vastos fluxos de refugiados, a resposta tornou-se mais humanitária.

Assim, diferentes abordagens para definir o *refugiado* em diferentes períodos podem ser ligadas aos debates prevalecentes sobre os Estados-nação e seus interesses, preocupações e identidades. Subjacente a todas as três abordagens, no entanto, estava a ideia de que o *refugiado* era um problema temporário, um conceito provocado por transformações específicas na sociedade internacional que poderiam ser resolvidas assim que as condições internacionais fossem estabilizadas.

Na verdade, as constituições das agências de refugiados neste período, desde o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados de 1921 até a Organização Internacional para os Refugiados de 1946, definiram intervalos de vida específicos para suas respectivas organizações com o objetivo de *resolver o problema dos refugiados* e, em seguida, deixaram de ser necessários. O ACNUR continuou esta tradição até 2003: era um órgão temporário da Organização das Nações Unidas cujo mandato devia ser renovada de cinco em cinco anos. Tal fato foi alterado a partir da mencionada datada, tendo o ACNUR desde então mandato contínuo.

A importância prática da definição jurídica contida na Convenção de 1951 não pode ser subestimada. Como a pedra angular da resposta da comunidade internacional à migração forçada na era do pós-guerra, a definição salvou milhões de vidas. Mas, como observa Zetter, “as práticas intervencionistas e definicionistas dos Estados e seus interesses políticos ilustram que a aparente simplicidade de um rótulo legal se evapora rapidamente”²³⁸.

Devido precisamente à possível aplicação da definição legal a tantos indivíduos, cada uma de suas palavras tem sido, em algum momento, objeto de escrutínio e sujeita a diferenças de interpretação. No entanto, uma abordagem estritamente textual corre o risco de minar as preocupações normativas importantes que a definição incorpora, ignorando o fato de que a Convenção de 1951 é um produto da história e do contexto²³⁹.

Assim como acontece com tanta frequência nos tratados internacionais, uma interpretação da definição da Convenção de 1951 à luz do seu objeto e finalidade, tal como confirmada pela Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados, parece ter um valor substancialmente mais elevado.

A definição da Convenção de 1951 é amplamente acusada de ser restritiva ao citar a perseguição individual como o único fator causal da aquisição do estatuto de refu-

²³⁸ ZETTER, Roger. International perspectives on refugee assistance. In: AGER, Andrew (Ed.). *Perspectives on the Experience of Forced Migration*. Londres: Pinter, 1999, p. 177.

²³⁹ STEINBOCK, Daniel. The refugee definition as law: issues of interpretation. In: NICHOLSON, Francis; TWOMEY, Patrick. *Refugee rights and realities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

giado. De fato, como Zolberg *et al.*, demonstra o critério de perseguição sugere que os fatores causais por trás de qualquer movimento de refugiados são inteiramente internos aos Estados, mas isso negligencia o fato de que “a perseguição está relacionada a amplos processos históricos nos quais interagem forças complexas internas e externas”²⁴⁰.

A tese principal de Zolberg *et al.* é que o elemento comum e determinante em cada movimento de refugiados, quer o refugiado seja visto como um ativista, um alvo ou uma mera vítima, é um medo bem fundamentado da violência. Tal violência pode ser direta ou indireta, a consequência de conflitos externos ou internos, ou a imposição de condições que tornam o restante impossível.

Devido a tal violência, os refugiados formam “uma categoria de infelizes” cujo sofrimento só pode ser aliviado em outro Estado. A este respeito, afirmam Zolberg e seus colegas, os refugiados são um grupo com “uma forte reivindicação de uma forma muito especial de assistência, incluindo o asilo temporário ou permanente no território de Estados dos quais não são membros”²⁴¹. As dificuldades na definição dos refugiados são inevitáveis, uma vez que o próprio ato de definição requer uma combinação de uma escolha política e de uma motivação ética.

A interpretação de Loescher de definições jurídicas observa o elemento de fronteira e enfatiza os direitos específicos recebidos pelo refugiado, como a proteção legal con-

²⁴⁰ ZOLBERG, Aristide; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. Nova York: Oxford University Press, 1989, p. 25. (tradução livre)

²⁴¹ *Ibid*, p. 30. (tradução livre)

tra a deportação ou o retorno forçado ao país de origem²⁴². No entanto, ele sustenta que essa definição é inadequada para os movimentos de refugiados atuais e, portanto, oferece uma definição de *refugiado* que inclui todas as pessoas que foram violentamente arrancadas por causa de perseguição ou violência, independentemente de terem deixado seu país de origem ou sejam eles reconhecidos pelos governos dos seus países de acolhimento ou pelo ACNUR²⁴³.

Para um exame conceitual aprofundado dos fatores causais dos fluxos de refugiados, o trabalho de Shacknove é esclarecedor. Ele identifica quatro suposições implícitas subjacentes à definição da Convenção de 1951: que um vínculo de confiança, lealdade, proteção e assistência entre o cidadão e o Estado constitui a base normal da sociedade²⁴⁴. Que no caso do refugiado esta ligação foi cortada; que perseguição e alienação são sempre as manifestações físicas desse vínculo cortado; e que essas manifestações são condições necessárias e suficientes para determinar a condição de refugiado²⁴⁵.

No entanto, perseguição e alienação são, segundo Shacknove, suposições que devem ser contestadas. A perseguição é uma condição suficiente para a ruptura do vínculo normal entre o Estado e o cidadão²⁴⁶. É apenas uma manifestação de um fenômeno mais amplo da ausência de

²⁴² LOESCHER, Gil. *Refugees and the Asylum Dilemma in the West*. University Park: Penn State University Press, 1992.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ SHACKNOVE, Andrew E. Who Is a Refugee? *Ethics*, [s.l.], v. 95, n. 2, p. 274-284, jan. 1985, p. 283.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ Ibid.

proteção estatal das necessidades básicas do cidadão. Outras ameaças à segurança física do indivíduo virão igualmente de outra ação, ou inação, do estado.

A resposta de um estado a um desastre natural, por exemplo, ou controle governamental e alocação de recursos econômicos em termos de políticas sociais e instituições implementadas, afetará a capacidade de um indivíduo de sobreviver. Mas para distinguir entre outras pessoas privadas de suas necessidades básicas, o refugiado deve, além disso, estar ao alcance da comunidade internacional. Em outras palavras, sugere Shacknove, *aliens*²⁴⁷ também faz parte de uma categoria mais ampla, ou seja, o acesso físico da comunidade internacional à pessoa desprotegida.

O refugiado não precisa necessariamente atravessar uma fronteira internacional para obter esse acesso, mas deve estar em uma situação que lhe permita obter assistência internacional:

Se uma pessoa viaja dez milhas através de uma fronteira internacional ou a mesma distância pela estrada para uma província vizinha pode ser crucial para determinar a ação logística e diplomática [mas] conceitualmente [...] o refúgio não está relacionado à migração²⁴⁸.

Shacknove conclui que o rótulo de ‘refugiado’ deve ser reservado a indivíduos cujo governo não proteja suas necessidades básicas, “que não têm outro recurso senão buscar a restituição internacional dessas necessidades e

²⁴⁷ O termo *alien* em língua inglesa é usado também para se referir a estrangeiros. Apesar de polêmico, ele ainda é utilizado pela academia e por órgãos oficiais do governo estadunidense.

²⁴⁸ SHACKNOVE, Andrew E. Op. cit., p. 283. (tradução livre)

que estão situados de tal forma que a assistência internacional é possível”²⁴⁹.

A análise de Shacknove é importante para ampliar a compreensão um tanto limitada do conceito de refugiado no uso atual. Isso nos obriga a examinar os fatores causais por trás do surgimento de refugiados que geralmente não são considerados e que são induzidos pelo Estado, como a fome. No entanto, a tentativa de elucidar quem pode ser um refugiado pode ser problemática. Ao insistir na possibilidade de o chamado ‘refugiado’ estar ao alcance da assistência internacional, Shacknove continua a limitar o âmbito de aplicação de quem pode ou não ser elegível para proteção como ‘refugiado’ da mesma forma que a Convenção de 1951.

Shacknove sustenta que as ações dos Estados e dos líderes do Estado são os fatores causais por trás de cada fluxo de refugiados²⁵⁰. No entanto, ao colocar a importância no comportamento dos Estados, ele não leva em conta a própria estrutura do sistema internacional no qual os estados atuam. Guerras ou perseguições podem ser os fatores que geram fluxos específicos de refugiados em locais específicos em momentos específicos, mas o surgimento de refugiados não seria possível sem a existência prévia de fronteiras políticas e de Estados.

Finalmente, Shacknove aceita a primeira suposição da definição da Convenção de 1951, de que um vínculo Estado-cidadão constitui a base ‘normal’ da sociedade. Ao

²⁴⁹ Ibid, p. 284. (tradução livre)

²⁵⁰ Ibid.

fazê-lo, ele confirma a imagem generalizada do cidadão como o modo normal de pertença, o refugiado como exceção. Assim, ele reifica a importância das fronteiras nacionais de uma maneira em que parece que ele se propôs a evitar, e mesmo a corrigir.

3. Consequências do 'rótulo' de refugiado

Além das dificuldades em encontrar uma definição jurídica 'adequada' do termo *refugiado*, qualquer tentativa de entender o conceito como uma categoria abrangente é problemática desde o início, devido às imagens que tal rótulo tende a retratar. Sociólogos e antropólogos, bem como atores não-governamentais que trabalham no campo para proteger os refugiados, são compreensivelmente críticos das definições legais e definições propriamente ditas no 'campo dos refugiados'.

Codificados na definição de *refugiado*, eles sustentam que são "imagens de dependência, desamparo e miséria"²⁵¹. Isso é claramente evidenciado pela análise de Rajaram do projeto de caridade britânica *Oxfam*, *Ouvindo os Deslocados*, que, segundo ele, resultou em uma imagem despolitizada e não historicizada dos refugiados:

A burocratização do conhecimento sobre os refugiados, a extrapolação da experiência dos refugiados a partir de contextos sociais e históricos individuais e a criação de um verniz de objetividade e deslocamento ocorre em um texto destinado a transmitir informações

²⁵¹ HARRELL-BOND, B. E.; VOUTIRA, E. Anthropology and the Study of Refugees. *Anthropology Today*, [s.l.], v. 8, n. 4, p. 6-10, ago. 1992, p. 7. (tradução livre)

exorbitantes sem problematizar – de fato, tornando invisível – a posição do autor²⁵².

Assim, como argumenta Soguk, o paradoxo do “discurso do refugiado” é que ele não tem lugar para o próprio assunto:

Quando o refugiado parece mostrar algum sinal de intervenção no discurso, fosse como uma espécie de ameaça ou como alguém cuja agência se manifestava em sua vontade de arrastar seu corpo entre distâncias, quase nunca figurava como pessoal, senão que formava parte de uma massa inerte, sem rosto e sem palavras²⁵³.

Mas no regime humanitário o refugiado é tanto o meio como o fim: é a própria imagem do próprio refugiado que trará o dinheiro para os programas de ajuda que então a ajudarão e a protegerão²⁵⁴. Daí a definição de vítima é necessária para a sobrevivência do conceito em teoria e para a sobrevivência do indivíduo na prática. A definição do refugiado, portanto, frequentemente, mas necessariamente, torna-se meramente uma abstração, uma categoria que qualifica uma pessoa para que possa se beneficiar da ajuda do ACNUR.

²⁵² RAJARAM, Prem Kumar. *Exile and desire: Refugees, aesthetics and the territorial borders of international relations*. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, University of London, Londres, 2002, p. 282.

²⁵³ SOGUK, Nevzat. *States and Strangers: Refugees and Displacements of Statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999. p. 242. (tradução livre).

²⁵⁴ HARRELL-BOND, B. E.; VOUTIRA, E. Anthropology and the Study of Refugees. *Anthropology Today*, [s.l.], v. 8, n. 4, p. 6-10, ago. 1992

Ter um *rótulo de refugiado* para um grupo tão diversificado de indivíduos pode ser difícil de justificar. Como observa Lammers:

[...] com demasiada frequência o rótulo de refugiado artificialmente constrói e degrada as pessoas em uma categoria unidimensional, homogênea [ainda], exceto pela experiência comum de se sentirem forçados a migrar, são uma categoria extremamente heterogênea de pessoas²⁵⁵.

Sem qualquer preocupação, qualquer discussão sobre o *refugiado* corre o risco de relegar o indivíduo por trás do rótulo “a um mundo flutuante, além ou acima da política, e além ou acima da história – um mundo em que são ‘simplesmente vítimas’”²⁵⁶; e é este mundo flutuante sem as gravidades da história e da política que, em última análise, pode tornar-se um ambiente profundamente desumanizante para os refugiados, mesmo que abrigue.

Malkki também deseja salientar que o termo *refugiado* não constitui um domínio naturalmente auto-delimitador. É impossível usar o termo como um rótulo para um *tipo* generalizado de pessoa ou situação, uma vez que a própria ideia por trás do conceito é que “movimentos populacionais forçados têm causas historicamente e políticas extraordinariamente diversas e envolvem pessoas que, enquanto todos os deslocados, encontram-se em situações e

²⁵⁵ LAMMERS, Ellen. *Refugees, gender and human security*. Utrecht: International Book, 1999, p. 22. (tradução livre)

²⁵⁶ MALKKI, Liisa H. Refugees and Exile: From “Refugee Studies” to the National Order of Things. *Annu.Rev. Anthropol.*, [s.l.], v. 24, n. 1, p. 495-523, out. 1995, p. 518. (tradução livre)

situações qualitativamente diferentes”²⁵⁷. Em outras palavras, a partir de uma perspectiva antropológica é impossível espremer diversas histórias, experiências e pessoas sob uma única posição. Por conseguinte, a utilidade analítica do termo *refugiado* só se estende na medida em que pode ser utilizada como ampla rubrica jurídica ou descritiva.

Além disso, as diferentes razões para fugir influenciam a vida de refugiado subsequente, perturbando ainda mais a busca de uma identidade unitária de refugiado. Joly examinou a posição do refugiado dentro de seu país de origem como um fator determinante de quão integrada ela vai se permitir tornar-se na comunidade de acolhimento, e isso preenche uma lacuna importante entre as razões para sair e as condições de chegada²⁵⁸. Ela afirma, que são indivíduos que estavam ativamente envolvidos em uma luta (política) em seu estado de origem, e que trazem seu projeto com eles para o exílio²⁵⁹.

Esses refugiados veem a sua permanência no Estado de acolhimento como temporária, com *nós* referindo-se a todos os envolvidos na mesma luta política e *eles*, significando o regime e seus apoiadores em casa. Os *refugiados jurídicos*, por outro lado, não estavam envolvidos em nenhuma dessas lutas e, portanto, conservam pouco ou nenhum compromisso com seu estado de origem. Neste caso, a vida no Estado de acolhimento é vista como permanente, com *nós* referindo-se geralmente à comunidade mais ou menos distinta que os refugiados agora consti-

²⁵⁷ Ibid, p. 496. (tradução livre)

²⁵⁸ JOLY, Danièle. *Haven or hell?: Asylum policies and refugees in Europe*. Basingstoke: Macmillan Press, 1996.

²⁵⁹ Ibid.

tuem no país de asilo, enquanto *eles* se tornam o resto da sociedade de acolhimento.

Embora os rótulos sejam familiares e onipresentes e muitas vezes passem despercebidos no mundo da burocracia, o rótulo de refugiado é muito mais do que uma simples e inócua ferramenta de linguagem. Zetter demonstrou como

Os refugiados habitam um mundo institucionalizado de ONGs, agências intergovernamentais e governos, nos quais [...] os interesses e procedimentos burocráticos são eles mesmos determinantes cruciais na definição de rótulos como refugiados²⁶⁰.

A imposição do rótulo torna o refugiado “vulnerável a percepções institucionalizadas, uma identidade imposta baseada em crises e um programa prescritivo de necessidades”²⁶¹. O indivíduo é designado a uma certa categoria de existência e torna-se assim distinto de outros indivíduos. Conformidade com a categoria de refugiado significa inclusão, mas ao aceitar o estatuto de refugiado, as circunstâncias de “história devem ser abandonadas aos ditames burocráticos do caso”²⁶². Isso revela, naturalmente, até que ponto o refugiado é um sujeito de interesses estatais e de Estado em primeiro lugar, e em segundo lugar uma consequência das preocupações humanitárias e do cosmopolitismo.

²⁶⁰ ZETTER, Roger. Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. *Journal of Refugee Studies*, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 39-62, 1991, p. 40. (tradução livre)

²⁶¹ Ibid, p. 60.

²⁶² Ibid, p. 47.

O rótulo significa o humanitarismo, mas cria e impõe uma dependência institucionalizada; ele atribui uma identidade, mas essa identidade é estereotipada. É benevolente e apolítica, mas ao mesmo tempo altamente politizada; e tem o potencial de ameaçar a soberania dos Estados e a autonomia dos indivíduos designados, ao mesmo tempo em que ajuda a proteger a soberania do Estado e a conceder os direitos individuais²⁶³.

Mas talvez o mais importante, o termo ‘refugiado’ evoca automaticamente uma suposição de mudança em estruturas globais, nacionais e regionais ‘normais’ e aceitas. Uma vez que a aplicação do termo ‘refugiado’ é imposta ao migrante forçado pela atividade burocrática, o conceito pode ser visto como uma forma de controle. O *cliente* refugiado é obrigado a conformar-se ao estereótipo que o termo evoca, renunciando a qualquer distinção ou exclusividade²⁶⁴.

Um refugiado pode, portanto, ser visto como um indivíduo “que está em conformidade com os requisitos institucionais”, com o rótulo agindo apenas como “taquigrafia linguística” para políticas e exigências burocráticas²⁶⁵. O *cliente* deve ser leal ao *etiquetador*, pelo que o *etiquetador* tem a liberdade de impor, através do processo de categorização, os valores (políticos) considerados importantes. Consequentemente, um programa aparentemente huma-

²⁶³ ZETTER, Roger. International perspectives on refugee assistance. In: AGER, Andrew (Ed.). *Perspectives on the Experience of Forced Migration*. Londres: Pinter, 1999.

²⁶⁴ ZETTER, Roger. Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. *Journal of Refugee Studies*, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 39-62, 1991.

²⁶⁵ *Ibid*, p. 51. (tradução livre)

nitário de ajuda aos refugiados dá a aparência de neutralidade no uso do termo *refugiado*, mas esconde o político no aparentemente não político.

Os programas de ajuda alimentar e de ajuda às comunidades de refugiados são um exemplo disso. No início dos anos 1980, vários governos doadores estavam dispostos a estabelecer boas relações de trabalho com o regime de Obote em Uganda e, assim, empurraram as estatísticas oficiais do ACNUR a subestimar continuamente o número de refugiados ugandenses que vivem no sul do Sudão, de modo a minimizar as críticas internacionais de um regime conhecido por estar forçando seus próprios cidadãos a fugir do país²⁶⁶.

Através do rótulo *refugiado*, as comunidades de refugiados adquirem sua própria *consciência de refugiado* que pode ajudar a formar uma identidade particular. Com o tempo, essa identidade pode criar uma solidariedade que pode ser usada em favor dos refugiados para pressionar os rotuladores – governos, organizações de refugiados e trabalhadores humanitários. Por exemplo, os refugiados que desejam repatriar-se esforçar-se-ão por manter a sua diferenciação como *refugiados* e assim evitar uma integração completa na sociedade de acolhimento: “se a assimilação for alcançada com êxito, um rótulo será desfocado e as pressões para a repatriação serão perdidas”²⁶⁷.

²⁶⁶ HARRELL-BOND, Barbara; VOUTIRA, Eftihia; LEOPOLD, Mark. Counting the Refugees: Gifts, Givers, Patrons and Clients. *Journal of Refugee Studies*, [s.l.], v. 5, n. 3-4, p. 205-225, 1992.

²⁶⁷ ZETTER, Roger. Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. *Journal of Refugee Studies*, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 39-62, 1991, p. 53. (tradução livre)

O rótulo, portanto, permite aos refugiados perseguir suas próprias agendas e interesses. A aplicação do rótulo pode capacitar, pode permitir que o *refugiado* participe na formação de uma identidade política e assim dar ao indivíduo algum grau de controle sobre sua vida. Assim, a posição ambígua do refugiado é ainda mais complicada por uma definição que simultaneamente integra e procura criar independência, mas exclui e perpetua dependência e diferenciação.

Em outras palavras, a imposição de um rótulo afeta, direta ou indiretamente, o comportamento da “comunidade de refugiados”, formando e transformando constantemente a identidade dos indivíduos e dando assim um impulso próprio a um programa de assistência aos refugiados aparentemente estável e apolítico. O termo *refugiado* não é estático, mas evolui para sempre. Rótulos são conceitos dinâmicos. De fato, existem “dificuldades conceituais severas para estabelecer um significado normativo para um rótulo tão maleável e dinâmico quanto o refugiado”²⁶⁸.

O termo *refugiado* está longe de ser apenas uma descrição burocrática. É intensamente político e, uma vez empregado, assumirá uma identidade politizada, distinta e transitória. A categoria, portanto, se torna um instrumento político tanto para os categorizados quanto para os categorizadores. Para o refugiado e o governo de acolhimento, o rótulo de *refugiado* é uma “moeda política”²⁶⁹ valiosa que pode ser “investida” para encorajar a assistência de doadores e agências. Na prática, no entanto, interpretações conflitantes do que o termo ‘refugiado’ fazer com que o valor e

²⁶⁸ Ibid, p. 47. (tradução livre)

²⁶⁹ Ibid, p. 40. (tradução livre)

a taxa de câmbio da definição flutuem, e os interesses concorrentes nos objetivos políticos subjacentes de empregar o termo *refugiado* podem agir para desvalorizar a *moeda*.

Conclusão

Assim como cada refugiado tem uma história diferente a contar sobre sua experiência em se tornar um refugiado, diferentes contextos e percepções envolvendo o refugiado nem sempre podem ser compatíveis: o refugiado, embora categorizável, não ultrapassa a categorização. Assim, o conceito de *refugiado* é limitado por considerações normativas que o envolvem em controvérsia.

A política é a esfera da perturbação, que causa um choque inevitável quando conceitos avaliadores são compartilhados amplamente, mas imperfeitamente, quando a compreensão e interpretação mútua são possíveis, mas de forma parcial e limitada, quando o argumento raciocinado e a pressão coercitiva se misturam precariamente no processo interminável de definir e resolver questões.

A implicação dessa compreensão da política na qual o conceito de *refugiado* está situado é a consciência de que diferentes definições são talvez ao mesmo tempo necessárias e desejáveis e poderiam abrir uma nova e progressiva maneira de olhar o *refugiado* e o *problema dos refugiados*. O que está claro é que a questão da definição no caso do refugiado é mais do que apenas uma questão de semântica e a questão de quem está ou não incluído na categoria pode, para alguns indivíduos, ser uma questão de vida ou morte.

Assim como as definições legais, sociais e antropológicas atuais têm seus limites, parece que uma definição essencialista não é estritamente possível, mas definições variadas têm usos diferentes e podem, portanto, coexistir e se sobrepor. Diferentes definições indicam tanto a maleabilidade do conceito para se adequar aos propósitos de diferentes atores quanto à natureza transformadora e mutável do próprio conceito. Os conflitos inerentes à definição de refugiado serão trazidos à luz mais à medida que a comunidade internacional presencie cada vez mais a necessidade de se discutir quem é (ou não) refugiado.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Estatísticas*, 2015.

_____. *The State of the World's Refugees: a humanitarian agenda*, 1997.

BARBOSA, Raul Felix. *Vidas refugiadas: integração de sírios ortodoxos no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

CONNOLLY, William. *The terms of political discourse*. Princeton: Princeton University, 1983.

DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. *Agenda Internacional*, Lima, v. 20, n. 31, p. 131-140, dez. 2013.

GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International Law*. Nova York: Oxford University Press, 1983.

GRAHL-MADSEN, Atle. *The status of refugees in international law*. Leiden: A. W. Sijthoff, 1972.

HARRELL-BOND, B. E.; VOUTIRA, E. Anthropology and the Study of Refugees. *Anthropology Today*, [s.l.], v. 8, n. 4, p. 6-10, ago. 1992.

_____, Barbara; VOUTIRA, Eftihia; LEOPOLD, Mark. Counting the Refugees: Gifts, Givers, Patrons and Clients. *Journal of Refugee Studies*, [s.l.], v. 5, n. 3-4, p. 205-225, 1992.

HATHAWAY, James; FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

JOLY, Danièle. *Haven or hell?: Asylum policies and refugees in Europe*. Basingstoke: Macmillan Press, 1996.

JOLY, Daniele. Odyssean and Rubicon Refugees: Toward a Typology of Refugees in the Land of Exile. *International Migration*, [s.l.], v. 40, n. 6, p. 3-23, dez. 2002.

KUHLMAN, Tom. *Towards a definition of refugees*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 1991.

KUNZ, E. F. The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement. *International Migration Review*, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 125-146, 1973.

LAKOFF, George. *Women, Fire, and Dangerous Things*. Chicago: Chicago University Press, 1987.

LAMMERS, Ellen. *Refugees, gender and human security*. Utrecht: International Book, 1999.

LOESCHER, Gil. *Refugees and the Asylum Dilemma in the West*. University Park: Penn State University Press, 1992.

MALKKI, Liisa H. Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things. *Annu.Rev. Anthropol.*, [s.l.], v. 24, n. 1, p. 495-523, out. 1995.

MARTIN, Denis. The refugees concept: on definitions, politics and careful use of a scarce resource. In: ALDEMAN, Hiroshi (Org.). *Refugee policy*. Toronto: York University Press, p. 30-71, 1991.

MAYALL, James. *Nationalism and International Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

RAJARAM, Prem Kumar. *Exile and desire: Refugees, aesthetics and the territorial borders of international relations*. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, University Of London, Londres, 2002.

SHACKNOVE, Andrew E. Who Is a Refugee? *Ethics*, [s.l.], v. 95, n. 2, p. 274-284, jan. 1985.

SOGUK, Nevzat. *States and Strangers: Refugees and Displacements of Statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999

STEINBOCK, Daniel. The refugee definition as law: issues of interpretation. In: NICHOLSON, Francis; TWOMEY, Patrick. *Refugee rights and realities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SZTUCKI, Jerzyv. *Who is a refugee? the convention definition: universal or obsolete?.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

TABORI, Paul. *The anatomy of exile: a semantic and historical study*. Londres: Harrap, 1972.

VERNANT, Jacques. The refugee in post-war world. Londres: Allen, 1953.

ZETTER, Roger. International perspectives on refugee assistance. In: AGER, Andrew (Ed.). *Perspectives on the Experience of Forced Migration*. Londres: Pinter, 1999.

_____, Roger. Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. *Journal of Refugee Studies*, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 39-62, 1991.

ZOLBERG, Aristide; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. Nova York: Oxford University Press, 1989.

Os Refugiados Decidem Viver: a geografia da desigualdade e a fuga como resistência*

Fabrcio Toledo de Souza**

Introdução

Diferentemente do que se costuma divulgar a respeito da crise global dos refugiados, são os países pobres ou “em desenvolvimento” que arcam com quase todo o ônus, embora a crise seja sempre anunciada como uma crise dos estados ricos do norte: cerca de 14 milhões de refugiados e mais de 30 milhões de deslocados internos estão distribuídos em diferentes países da África Subsaariana e do Oriente Médio. De outro lado, pouco menos de um milhão de pessoas buscaram refúgio na Europa durante 2015²⁷⁰. Ao mesmo tempo, cresce, a cada ano, o número de pessoas que se arriscam nas perigosas jornadas pelo Mediterrâneo, no Golfo de Áden, no Mar Vermelho e no Sudeste da Ásia.

Em termos de custo econômico e social, a crise é sobretudo uma crise para os países mais pobres. Se Turquia,

* Texto baseado na tese de doutoramento defendida em setembro de 2016, no Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, com o título “A crise dos refugiados e o refugiado como crise”, tendo como orientadores os professores Francisco de Guimaraens e Adriano Pilatti.

** Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Atua no Setor de Proteção Legal do Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. Membro da Rede Universidade Nômade.

²⁷⁰ SPLINDER, William. 2015: the year of Europe’s refugee crisis, UHNCR, 2015. Disponível em: < <http://tracks.unhcr.org/2015/12/2015-the-year-of-europes-refugee-crisis/>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

Líbano, Jordânia e outros países do Oriente Médio sofrem com o pesado ônus da chegada massiva de refugiados sírios, países pobres como Etiópia, Uganda, República Democrática do Congo, Chade e Quênia estão entre os mais impactados economicamente pela crise dos refugiados²⁷¹. A Etiópia, com 400 mil crianças em situação de má nutrição aguda e mais de 10 milhões de pessoas carentes de ajuda alimentar²⁷², é o país economicamente mais afetado pela chegada de refugiados.

As populações das partes mais pobres arcam com o ônus das guerras – sempre brutais e invisíveis – ao mesmo tempo em que suportam o custo dos deslocamentos, com a chegada massiva de pessoas fugindo de outras guerras e perseguições. E quando uma parte insignificante deste fluxo parte em busca da paz, da segurança e dos direitos humanos prometidos pelas nações democráticas da parte mais rica do globo, eis então uma nova dimensão da crise e também uma nova dimensão da guerra: os refugiados são eles mesmos nomeados como crise e a guerra é movida também contra eles, apenas e justamente porque ousaram fugir da miséria que lhes era reservada como destino.

1. Os Refugiados e Migrantes: a exceção como normalidade.

A crise dos migrantes - este outro nome que se deu ao massacre contra as pessoas que decidiram atravessar a

²⁷¹ UNHCR. *Mid Year Trends*, 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/56701b969.html>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

²⁷² STRATFORD, Charles. Ethiopia drought 'as bad for children as Syria's war'. *Al Jazeera*, 17 out. 2016. Disponível em <<http://www.aljazeera.com/news/2016/01/ethiopia-drought-prompts-global-appeals-aid-160117143110259.html>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

fronteira entre o sul e o norte, sejam eles nomeados refugiados, migrantes ou deslocados, todos estes sujeitos em fuga - é o nome da crise em termos de exceção e escassez, através da produção de uma falsa imagem de invasão, risco e insegurança. Quando os próprios refugiados não são diretamente criminalizados, nomeados como *falsos solicitantes*, *migrantes ilegais* ou *indocumentados*, a eles são associadas à figura do *coiote* ou do traficante de pessoas. O fato terrível, sem que se faça qualquer segredo quanto a isso, é que eles passaram a ser perseguidos em razão de sua fuga, isto é, são perseguidos justamente por terem desejado fugir. A perseguição contra os refugiados - os sujeitos em fuga - é também uma perseguição motivada por critérios raciais²⁷³: um mecanismo biopolítico que não apenas distingue racialmente, mas que pretende marcar e criar incessantemente novas distinções, de forma que hoje o *migrante* e o *refugiado* já sejam consideradas classificações raciais. O refugiado e o migrante não apenas são figuras associadas às minorias raciais, como se tornam, elas mesmas, novas representações raciais.

As fronteiras entre o refugiado, o solicitante de refúgio e o migrante são hoje os traços desta crise. Não faltam críticos a apontar as terríveis consequências dessa crise, mas elas se limitam, em geral, a acusar a insuficiência de recursos e direitos ou uma suposta distorção ou corrupção do sistema, como se ele estivesse contaminado por dis-

²⁷³ FASSIN, Didier. "La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la 'crisis de los refugiados' de 2015 em Europa". *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, v. LXX, n.2, p. 277-290, julho-dezembro 2015.

túrbios externos ou influências exteriores. Em vez disso, trata-se de criticar exatamente o seu sucesso: o que chamamos de falhas fazem parte essencial do funcionamento ambíguo e ambivalente do sistema de refúgio, como parte da gestão dos dispositivos.

A nomeação e a decisão sobre quem é e quem não é refugiado demonstra de maneira clara como o regime de “exceção” é a outra face da governabilidade do biopoder. A exceção tornada regra e normalidade. E a guerra, em vez de exceção, transformada em condição geral de existência, assim como a exploração, a sujeição e a distribuição desigual de bens e direitos. A crise é a normalidade do regime de governo do biopoder. E não é preciso acreditar que a distinção seja parte de um sistema regular, estável e organizado rigidamente e de modo vertical: mesmo nos países do sul, como o Brasil - onde o número de refugiados e de solicitantes de refúgio, a despeito do enorme crescimento nos últimos anos, é irrelevante em termos absolutos e relativos²⁷⁴ - os dispositivos de distinção podem ser tão rígidos, brutais e arbitrários quanto na Turquia, no Reino Unido ou na França.

Nas nuances e ambivalências da crise, a fuga é o enigma a disputar. A fuga da vítima inocente, forçada a deixar sua casa, absolve o sujeito com o estatuto jurídico e moral de *refugiado*. Maculados pelo desejo de uma vida melhor, os migrantes, por sua vez, são tratados como ameaça. Ao lado do refugiado como vítima inocente, o único

²⁷⁴ACNUR. Dados sobre refúgio no Brasil, ACNUR, 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 09 dez. 2017.

absolvido por fugir, de acordo com as regras da economia moral²⁷⁵ de cada tempo, há o refugiado *mentiroso* e os migrantes. A despeito de se declarar refugiado e a despeito das infinitas nuances que habitam a fronteira entre as classificações, fugir é o nome do crime: fugir e desejar uma vida melhor.

A crise é renovada de tempos em tempos, atualizada, de modo a recompor as relações de subordinação, de modo que o *status* de refugiado – o direito subjetivo de ser reconhecido refugiado e, portanto, a ter cidadania no país de acolhida – apareça como ato de outorga e gesto benevolente, capaz de retomar a normalidade e resolver a exceção. Se então se assume que os refugiados nunca deixarão de existir e se então o sistema de refúgio é cada vez mais aprimorado, com novos protocolos de proteção, com incremento normativo e com discursos mais consistentes, isso não muda muito as coisas e, portanto, a exceção continua sendo a regra e a normalidade do governo do biopoder.

A contraposição entre os grandes fluxos de refugiados no sul, de um lado, e o fluxo *misto* de refugiados *urbanos* no norte marcam as novas fronteiras do refúgio e a forma de sua gestão. Sul e norte, no entanto, não são exatamente localizações geográficas, mas, antes, indicações para novas demarcações geopolíticas e biopolíticas.

²⁷⁵ Referência ao conceito de “economia moral”, que Didier Fassin desenvolveu. Ele define economias morais como a “produção, circulação e apropriação de normas e obrigações, valores e afetos relativos a um problema específico em um tempo e espaço específicos” (FASSIN, Didier. La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la ‘crisis de los refugiados’ de 2015 em Europa, *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, v. LXX, n. 2, p. 277-290, julho-dezembro 2015).

A fronteira entre o sul e norte se atualiza inclusive dentro do território de um mesmo país e poderíamos dizer que a fronteira – aquela que determina dois diferentes tipos de regime de reconhecimento de refugiados – é também a fronteira vinculada à diferenciação e desigualdade racial e social: fronteiras biopolíticas que se afirmam com base na distinção racial, para reforçar o abismo entre brancos e não-brancos e entre ricos e pobres. Ou, ainda, criando novas classes e raças *inferiores*, pelo acréscimo do *status* de *migrantes* ou *refugiadas* à sua condição já minoritária, acentuando as percepções de ilegalidade, risco ou ameaça. Marcando na pele e no rosto cansado o *status* jurídico. Na economia moral do mundo atual, o refugiado é representado como o *ilegal* que consegue um acesso excepcional pela fronteira e, desta forma, ele é a origem de uma nova raça menor e seu corpo é ele mesmo tornado o lugar da fronteira.

A definição das fronteiras do refúgio obedece à mesma lógica da soberania pós-moderna: a gestão do sistema de refúgio, a despeito das particularidades regionais, das particularidades dos fluxos, das condições históricas, demográficas, geográficas e políticas de cada história, é aranjada de modo global e descentralizada. Funciona como os dispositivos de poder, isto é, rizomáticos, fluídos e com verticalidades eventuais, ocupando o conjunto das relações das sociedades de um modo global. Mesmo situado na parte que se convém chamar de sul, o Brasil, por exemplo, como parte integrante da gestão global do sistema de refúgio, participa das definições da fronteira do norte. Assim como a Turquia, por meio dos acordos com a Comunidade

Europeia, adiciona-se, de modo concreto e material (e militar) às fronteiras da Europa. O norte e o sul convivem no mesmo território e em diferentes corpos da população.

A retórica da escassez é utilizada pelos que defendem o rigor na análise nos pedidos do refúgio. Este consenso em torno da rarefação do refúgio é compartilhado globalmente, com aquiescência de todos os atores. A “preservação do instituto” significa, em última instância, mantê-lo como excepcionalidade. Eis a crise: o direito como escassez e excepcionalidade. É com base nesta lógica que agem os organismos dos estados e também as agências humanitárias; e é defendida até mesmo por um grande número de especialistas e acadêmicos. O fundamento desta retórica situa-se numa ideia simples: a falta de rigor na eleição (e na distinção) dos refugiados pode fragilizar a credibilidade do instituto e romper o supostamente frágil consenso (entre os Estados), colocando em risco a vida dos próprios refugiados.

O argumento expressa uma óbvia chantagem: o consenso global que sustenta a proteção aos refugiados está baseado naquele regime de escassez, em que é preciso constantemente produzir a distinção arbitrária entre os que merecem e os que não merecem o *status* de refugiado. A arbitrariedade, neste caso, não incidental. Ela é a peça fundamental. No fundo, se trata de conceber a cidadania e o pertencimento ao Estado como uma escassez. E ainda mais ao fundo, se trata de conceber a vida mesma como escassez. A cidadania somente é possível quando a vida está no limite de sua rarefação. O consenso que permite a

proteção é o consenso em torno de um conceito de vida. É, ao final, disso que se trata: a definição do que é a vida.

Separar, classificar e distinguir os migrantes dos refugiados é um modo de garantir proteção aos que foram obrigados a fugir, mas a distinção também sanciona os refugiados *verdadeiros*, as perseguições e guerras realmente graves e, enfim, as vítimas que merecem proteção. Nesta operação, os refugiados *verdadeiros*, os refugiados *falsos*, os refugiados que *fracassaram* (*failed asylum seeker*), os migrantes por *razões humanitárias*, os migrantes *ambientais* e os migrantes *econômicos* são classificados em hierarquias por ordem de mérito, e a todos eles resta algum tipo de subjugação.

Aos que merecem o refúgio e aos que não merecem são distribuídas diferentes cidadanias, ligadas não apenas a uma determinação jurídica, mas de acordo com certa economia moral: quem é vítima e quem não é e dentre eles, quem é mais vítima e quem é mais inocente. A crise, deste ponto de vista, não pode ser narrada como mera insuficiência das instituições ou do direito frente a problemas concretos. A crise é a governança com características de excepcionalidade.

A *crise de refugiados* não é apenas um modo de distinguir entre refugiados inocentes e refugiados falsos, ou entre refugiados e migrantes, mas é também um modo de fazer da distinção um dispositivo permanente e contínuo de produção de verdade (saber e poder). Não se trata tampouco de incluir alguns (os refugiados) em prejuízo de outros (os migrantes, por exemplo), mas de incluir todos, de modo diferenciado. E se trata principalmente de fazer

incluir de uma determinada maneira. Operação de positividade do poder, produzindo subjetividades.

A retórica da crise é o pretexto para a ampliação dos investimentos em segurança e repressão nas fronteiras, mas, principalmente, para a construção e ampliação das fronteiras: os traços de “anormalidade” também justificam a ampliação da definição do que é risco e de quais são as figuras que hoje representam riscos. A crise é a própria retórica, ou melhor, o recrudescimento da violência. Neste sentido, é a justificativa para ampliar a própria definição de migrante, de refugiado ou de terrorista, ou melhor, da anormalidade que tais figuras portam e das linhas de anormalidade presentes em tantas outras formas de insubordinação. É preciso, contudo, insistir que não se trata apenas de criar barreiras, mas produzir *saber e verdade*.

A demarcação do limite entre refugiados e migrantes, vítimas e mentirosos, nacionais e estrangeiros, por exemplo, não funciona apenas para que se faça aplicar sobre estes últimos uma repressão específica ou um poder diferenciado. Trata-se de criar condições para que se sotorem alteridades “ameaçadoras” e potenciais irrupções de insubordinação, mesmo no interior do que talvez se possa chamar de subjetividade do “normal” ou do “nacional”. E ainda assim, mesmo que a ação de poder não seja capaz de neutralizar completamente a insurgência dos sujeitos, ele será capaz de manter o jogo de forma a incluir em seus cálculos a força desta resistência, driblando-a ou capturando-a, produzindo conhecimento e verdade.

2. A outra Dimensão da Crise: a fuga como resistência.

A crise é o modo que se convencionou dar à recomposição reativa do biopoder, ou seja, a tentativa de domesticar a potência que a fuga possui de desestabilizar as hierarquias de poder, as identidades e os pontos fixos das relações de dominação. Neste sentido, ela é apenas negatividade e medo; confirmação de toda dor e, mais grave, anuncia a impotência frente à dor. Contudo, a crise é também criação e positividade. Neste sentido, a crise é a fuga em si mesma, a criação que se realiza na desestabilização e a produção de novas subjetividades. Uma crise que se faz não sem dor, mas ainda assim se faz como afirmação e produção de vida. E que tem a liberdade dos sujeitos – ou sua luta por libertação – como projeto, mas também como motor.

Somente porque são livres os refugiados e sujeitos que fogem, e justamente porque lutam por sua libertação, é que a crise pretende se impor contra eles com o nome de escassez. As relações de poder e dominação, de um lado, e a insubmissão da liberdade, de outro, não estão nunca separadas. Somente sobre sujeitos livres e enquanto livres se pode exercer o poder, entendido como forma de governo ou governabilidade. A liberdade aparece sempre como condição de existência do poder, ao mesmo tempo em que as lutas e a resistência surgem como antecedente a ele, não exatamente no sentido do tempo, mas no sentido da produção e da constituição do ser.

Por isso dizemos que há uma crise que é determinada pelos sujeitos em fuga e por isso dizemos que esta crise

é não apenas afirmação dos sujeitos, mas é constituinte, porque é no desenrolar da crise que eles se constituem, na produção de sua liberdade – ou melhor, libertação – e na sua própria produção como sujeitos. A crise diz respeito a uma ontologia. E quanto a isso, à produção dos sujeitos em sua luta, dizemos que se trata de uma produção que conjura qualquer comiseração, qualquer negatividade e, sobretudo, qualquer utopia.

Assumimos, no entanto, aquilo que mais nos interessa: a crise em sua dimensão positiva e constituinte, isto é, a crise em seu sentido mais profundo e em sua potência criativa. Eis a crise como uma crise determinada pelos sujeitos em fuga, conduzida pelo esvaziamento que as diásporas, os êxodos e as fugas provocam, ao mesmo tempo em que fecundam novas comunidades e territórios. A crise é uma abertura determinada pelos sujeitos em fuga, graças à produção subjetiva que a fuga, preenhe pelo desejo e pela afirmação, é capaz de criar.

Insistiremos, assim, que a fuga, movimento simultaneamente negativo e positivo, como recusa e afirmação, deve ser considerada em sua força extraordinária de criar vida, em sua capacidade de produzir excedentes. Pois, como forma de resistência contra a opressão, tirania e exploração, é a brecha para a ampliação da própria vida. Em vez de escassez e exceção, produção de mais-vida. E, por isso, a fuga é resistência e criação. Há uma crise, portanto, que é pura afirmação; uma crise de excedente de vida.

E do que é então feita esta resistência que constitui a fuga dos refugiados? Se não uma reação, como a resistên-

cia pode determinar uma crise constituinte? Em primeiro lugar, é preciso ver que em toda relação de poder – inclusive as relações que determinaram o “deslocamento forçado” ou que fecharam as fronteiras – há resistência. No cerne nas relações de poder e como condição de sua existência, há uma insubmissão que persiste e, portanto, não existe relação de poder sem escapatória ou sem reviravolta eventual²⁷⁶.

Toda relação de poder implica, ao menos virtualmente, uma estratégia de luta, desde que não se trate de uma luta de morte, em que um dos lados seja totalmente massacrado ou inviabilizado. Para cada relação de poder, a estratégia de luta constitui uma fronteira, em que a indução calculada das condutas entre os outros não pode mais ir além da réplica à sua própria ação²⁷⁷. Entre relação de poder e estratégia de luta há sempre encadeamento e inversão, um jogo constante de enfrentamento. Quase nunca se trata de uma luta simétrica, pois a situação de poder não é sempre a mesma e a relação entre poder e luta é sempre em termos desiguais.

É correto porém dizer que há inversões e que se trata de um jogo dinâmico, em que ora um leva vantagem sobre o outro, determinando-se reciprocamente em suas condutas, mas sem que isso seja uma dialética. Sempre é possível mudar a situação. Se não houvesse resistência, nem sequer haveria relações de poder, porque tudo se resumiria a uma questão de pura dominação. Da mesma forma que

²⁷⁶ FOUCAULT, Michel. *Genealogia da Ética, Subjetividade e Sexualidade. Ditos & Escritos IX*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, p. 138.

²⁷⁷ *Ibid*, p. 139.

não se pode tomar o poder sempre como um negativo, em termos de repressão e fechamento, a resistência não quer dizer simplesmente algo reativo, um dizer não.

Ela é também um processo de criação. A resistência, na verdade, vem em primeiro lugar, é anterior ao poder que ela enfrenta; é coextensiva a ele e absolutamente contemporânea²⁷⁸; está superior a todas as forças do processo, na medida em que ela obriga, sob seu efeito, as relações de poder a mudar²⁷⁹. Dizer não constitui a forma mais simples e mínima de resistência, ainda que, em certos momentos, seja o necessário ou o possível. Quanto a isso, não há um lugar fora desta relação, não há lugar fora das relações de poder.

Por isso, em relação aos refugiados e aos que fogem, é a fuga em si mesma, seja nomeada como deslocamento voluntário ou não, e justamente pelo desejo que a constitui, que se torna objeto dos dispositivos de controle: fugir é o pecado que cometem. Insubordinaram-se contra a violência em seu país e contra as barreiras que os queriam retidos num determinado território ou numa determinada identidade. O poder não é capaz de impedir completamente os deslocamentos, êxodos e diásporas, mas investe-se de forma a desativar o potencial subversivo que faz parte da fuga. Ou seja, os efeitos de poder dizem respeito a uma prática de docilização dos sujeitos que pretenderam subverter a lógica das fronteiras. Lógica essa que se remete a conjunto de normas, saberes e poderes que governam os dispositivos de segurança, os territórios e as populações.

²⁷⁸ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Graal, 2004, São Paulo, p 241.

²⁷⁹ FOUCAULT, Michel. *Genealogia da Ética, Subjetividade e Sexualidade. Ditos & Escritos IX*. Op. cit., p. 257.

A fuga dos refugiados e migrantes denuncia um mundo todo em colapso, uma guerra generalizada e descentralizada, de diferentes intensidades – ocupação militar *pacífica* e repressão de manifestantes com armas *não letais*, de um lado, bombardeio com armas químicas, de outro – indicam também a crise convulsiva do estado-nação e das tradicionais formas de exploração e opressão. Tais deslocamentos, movidos não pela falta, mas pelo desejo e pela afirmação da vida – ainda que deixando para trás a mais brutal violência – são capazes de criar novas comunidades, novas formas de relação, novos sentidos, novas terras imaginadas e, enfim, novos sujeitos.

Na relação entre poder e resistência, há uma diferença de qualidade entre as forças ativas e as forças reativas. Enquanto as forças reativas incidem sobre a realidade como ela é, constituídas em um movimento secundário de adaptação ou de negação, as primeiras são forças plásticas que procuram constituir uma realidade, determinando, sobretudo, a diferença de um novo lugar. As forças reativas não possuem potência afirmativa e portanto não podem ser duplicadas ou dobradas, enquanto que as forças ativas, mesmo quando contidas em um movimento aparentemente de retirada – como é a fuga – são capazes de criar excedência de ser e de vida. Esta é a capacidade constituinte da resistência.

Mesmo diante das fronteiras, dos mares e abismos, ou mesmo frente a uma imensa rede de poder que também nomadizou, as formas de resistência continuam atuando, sempre produzindo excedentes, em termos de uma

vida mais ampla, de uma vida coletiva com mais conexões e cooperação e com inteligência. Toda fronteira é também o conjunto de outras vozes e narrativas dissonantes, irrupções dissidentes, enunciadas por mulheres, pelos loucos, pelos colonizados, pelos traços e grupos minoritários, incluindo aqueles que portam sexualidades e comportamentos constantemente policiados. Por tudo isso, Homi Bhabha diz que a

demografia do novo internacionalismo é a história da migração pós-colonial, as narrativas da diáspora cultural e política, os grandes deslocamentos sociais de comunidades camponesas e aborígenes, as poéticas do exílio, a prosa austera dos refugiados políticos e econômicos²⁸⁰.

Conclusão

O estatuto político e jurídico dos sujeitos que fogem não é definido pelo soberano: a cidadania e o direito são terrenos de luta e os refugiados e migrantes afirmam-se como sujeitos e cidadãos quando exercem seu direito de resistência. Neste sentido, é preciso pensar a justiça como terreno atual das lutas e da força dos movimentos, ou da produção biopolítica da resistência. Assumimos, então, que a resistência antecede o poder, no sentido que é o poder que se reorganiza para bloquear a resistência. Trata-se, portanto, de pensar um direito que se produz na materialidade das lutas e da vida. O fundamento deste direito não está em um modelo transcendente, mas sim

²⁸⁰ BHABHA, Homi apud PELBART, Peter Pal. *Vida Capital. Ensaios de biopolítica*. São Paulo: Iluminuras, 2003, p. 124.

no próprio exercício do direito, como expressão de uma potência singular.

É preciso afirmar então, no caso dos sujeitos em fuga, a força constituinte e ontológica de sua fuga. Isso significa sustentar o caráter antecedente e constituinte da fuga, e, em seguida, o direito como terreno imanente às lutas dos refugiados, de onde emergirá, assim, uma nova narrativa sobre o direito e sobre a justiça. Neste terreno de lutas, a fuga dos refugiados é produção de resistência, de subjetividades: produção do ser. E o direito surge como fruto da potência constituinte.

Isso quer dizer que o direito dos refugiados tem como origem a produção de que é capaz o próprio êxodo dos refugiados, considerando sua potência constituinte de fazer emergir novas subjetividades. A normatividade baseada no contratualismo ou no paradigma positivista dá lugar, portanto, ao direito fundado na ontologia do êxodo e dos deslocados. Uma normatividade que segue a imanência da produção ontológica dos novos sujeitos constituídos em sua luta por uma vida maior. É de uma vida maior que trata este direito e de um direito mais forte que se trata.

Distantes tanto da complacência da vitimização, quanto da romantização do herói o gesto da fuga é um processo de êxodo em busca da liberdade e, simultaneamente, é esta mobilidade que compõe a base de muitos movimentos sociais, mesmo aqueles com os quais a migração não tem uma relação direta. O direito de fugir não está preso à perspectiva biopoder, mas no sentido de práticas sociais concretas, que envolvem, ao mesmo tempo, a

busca de igualdade e a recusa de integração ou assimilação. Trata-se de uma recusa da cidadania subordinada, em nome da construção de uma cidadania que Mezzadra²⁸¹ denomina “cidadinização”, isto é, uma cidadania de fronteira. O desafio é, portanto, perscrutar a vida não no limiar, mas no terreno onde ela emerge constitutivamente, isto é, na materialidade ontológica da resistência, ainda que na forma da recusa, da fuga ou da negação.

Em vez da vida no limiar ou da existência sob risco, o direito do refugiado está situado na resistência. E a dignidade da vida, fundada no humano como generalidade e na vida como abstração, tem a fuga como fundamento. No caso das pessoas que atravessam fronteiras em busca de segurança, paz, justiça e melhores condições de vida, a fuga é a própria dignidade. Deste ponto de vista, é a vida como resistência que é objeto de proteção e é justamente este movimento – de fuga e resistência – que constitui a dignidade da vida e a própria vida. O direito de fugir da violência, de resistir à opressão, de desejar uma vida sem miséria, tudo isso é o que constitui o direito originário, aquele que precisa de proteção. É a vida em seu esforço de resistir que faz constituir a vida; é o que define a ontologia do humano. É a resistência – e o desejo subjacente à resistência – que cria, garante e amplia todos os demais direitos, inclusive o que se chama *direito à vida*.

O direito de refúgio se afirma, portanto, em ato. Não apenas a partir de uma perspectiva do estado acolhedor, mas do ponto de vista da pessoa que foge, pois fugir, neste

²⁸¹ MEZZADRA, Sandro. *Derecho de fuga*, Madrid: Traficantes de Sueños, 2005. p. 107.

caso, aponta não apenas para a violência como um fato e uma causa. Aponta também para o desejo em resistir, assim como o desejo em constituir – apesar e através da fuga – novas relações, novas comunidades, novos mundos. O direito, assim, deve ser entendido como a capacidade, o desejo e a potência de fazer o próprio direito existir.

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer. O poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2003.

BALIBAR, Étienne. *Politics and the Other Scene*. Verso, London: 2002, 2011.

COCCO, Giuseppe. *Korpobraz: por uma política dos corpos*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2014.

DELEUZE, Gilles. Sobre as sociedades de controle. In: ID. *Conversações - 1972-1990*, Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Félix. *O Anti-Édipo: capitalismo e esquizofrenia*. São Paulo: Ed. 34, 2010.

DELEUZE, Gilles; PARNET, Claire. *Diálogos*. Lisboa: Relógio D`água, 2004.

FASSIN, Didier. *Humanitarian reason: a moral history of the present*. University of California Press, California, 2012.

_____. La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la ‘crisis de los refugiados’ de 2015 em Europa, *Revista*

de Dialectologia y Tradiciones Populares, v. LXX, n.2, p. 277-290, julho-dezembro 2015.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. *Microfísica do Poder*. São Paulo: Graal, 2004.

_____. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2005.

_____. *Estratégia, Poder-Saber. Ditos e Escritos IV*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

_____. *História da sexualidade (v. I): a vontade de saber*. 18. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007.

_____. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Nascimento da biopolítica: curso no Collège de France: (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Ética, Sexualidade, Política. Ditos & Escritos V*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

_____. *Genealogia da Ética, Subjetividade e Sexualidade. Ditos & Escritos IX*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

GROS, Frédéric. *Estados de Violência. Ensaio sobre o fim da guerra*. São Paulo: Editora Idéias e Letras, 2009.

DIDI-HUBERMAN, Georges. *A sobrevivência dos vagalumes*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2011.

GUIMARAENS, Francisco de. *Direto, ética e política em Spinoza*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. *Multidão. Guerra e democracia na era do Império*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

_____. *Commonwealth*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

MEZZADRA, Sandro. *Derecho de fuga*, Madrid: Traficantes de Sueños, 2005

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. *Border as Method, or, the multiplication of labor*. Durham and London: Duke University Press, 2013.

NEGRI, Antonio. *Exílio*. São Paulo: Ed. Iluminuras, 2001.

_____. *Poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. *Cinco Lições sobre Império*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

_____. *Biocapitalismo: entre Spinoza e a contribuição política do presente*. São Paulo, Ed. Iluminuras, 2015.

NEGRI, Antonio; DUFOURMANTELLE, Anne. *Negri on Negri*. Routledge, New York/London, 2002.

NEGRI, Antonio; COCCO, Giuseppe. *GlobAL: biopoder e lutas em uma América Latina globalizada*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

PACHECO, Anelise; COCCO, Giuseppe; VAZ, Paulo (organizadores). *O trabalho da multidão: império e resistências*. Rio de Janeiro: Gryphus: Museu da República, 2002.

PAPADOPOULOS, Dimitris; STEPHENSON, Niamh; TSIANS, Vassilis. *Escape routes*. London: Pluto Press, 2008.

PELBART, Peter Pal. *Vida Capital. Ensaio de biopolítica*. São Paulo: Iluminuras, 2003.

SPLINDER, William. 2015: the year of Europe's refugee crisis, UHNCR, 2015.

Infância Como Categoria de Perseguição? Crianças Refugiadas e Proteção Internacional

Patrícia Nabuco Martuscelli*

Introdução

As crianças migram pelas mais diversas razões de maneira voluntária e forçada e esse fenômeno tem se tornado mais evidente nos últimos anos. De acordo com dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 1 em cada 70 pessoas com menos de 18 anos vivia fora dos países em que nasceu no ano de 2016²⁸². Isso corresponde a cerca de 50 milhões de crianças que cruzaram fronteiras internacionais e 28 milhões dessas para fugir de violência e insegurança. Ademais, soma-se as 17 milhões consideradas deslocadas internas, ou seja, que tiveram de se deslocar dentro do território de seus Estados nacionais, não conseguindo transpor uma fronteira internacional.

Um refugiado, de acordo com o artigo 1º da Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados (Convenção de 1951) é qualquer pessoa que

* Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Bolsista CAPES. Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Membro do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI/USP), do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB) e do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS).

²⁸² UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). *Uprooted: The Growing Crisis For Refugee And Migrant Children*, set. 2016. Disponível em: <http://www.unicef.org/publications/files/Uprooted_growing_crisis_for_refugee_and_migrant_children.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele²⁸³.

Por essa definição, uma criança, ou seja, qualquer pessoa menor de 18 anos, conforme classificação presente na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) também pode ser considerada um refugiado. No entanto, a Convenção de 1951 juntamente com seu Protocolo de 1967 e os Estados não estavam preparados para lidar com o fenômeno de crianças que saíam de suas casas e cruzavam fronteiras internacionais em busca da proteção do refúgio sozinhas. Para analisar essa situação, o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança definiu os termos *menor desacompanhado* e *menor separado*. Um menor desacompanhado é uma criança que migra sozinha porque foi separada de seus pais e outros parentes e não está sob a supervisão de um adulto que seja seu responsável por lei ou costume. Já um menor separado é uma criança que não se encontra completamente sozinha por estar acompanhada de um adulto que não é por ela

²⁸³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951*. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documents/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

legalmente ou tradicionalmente responsável, tendo sido separada de seus pais ou prévios representantes legais²⁸⁴.

Nesse sentido, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reconhece que 51% dos 21,3 milhões de refugiados em 2015 eram crianças, sendo que essa população representava 41% do número total de refugiados em 2009. Além disso, houve um crescimento no número de menores desacompanhados ou separados nos últimos 3 anos. Em 2013, foram registrados 25.300, em 2014, 34.300 e, em 2015, 98.400 menores. A maior parte deles originários do Afeganistão, Eritreia, Síria e Somália. Esse número pode ser ainda maior, como reconhece o ACNUR, porque grande parte dos países não registra estatísticas de crianças sozinhas²⁸⁵. O UNICEF também ressalta que, entre 2005 e 2015, o número de crianças refugiadas mais do que dobrou chegando a mais de 11 milhões de refugiados e solicitantes de refúgio. Assim, 1 em cada 3 crianças migrantes é refugiada o que se traduz em 1 em cada 200 crianças em todo o globo, sendo que as sírias e as afegãs correspondem a quase metade da população refugiada infantil²⁸⁶.

Ainda que cerca de 86% dos refugiados estejam em países em desenvolvimento, também a Europa e os Esta-

²⁸⁴ ABRAMOVICH, Victor; CERNADAS, Pablo Ceriani e MORLACHETTI, Alejandro. *Migration, Children and Human Rights: Challenges & Opportunities*. Human Rights Centre National University of Lanús, UNICEF. June, 2010, p. 6-7.

²⁸⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Global Trends Forced Displacement in 2015*, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

²⁸⁶ United Nations Children's Fund (UNICEF). Op. cit.

dos Unidos da América (EUA) têm documentado um aumento expressivo na chegada de menores desacompanhados. Na Europa, no ano de 2015, mais de 1,3 milhões de pessoas pediram refúgio e cerca de 33% desses pedidos foram feitos por crianças²⁸⁷. Dentre os que chegaram pela Espanha, Itália e Grécia, 25% eram crianças²⁸⁸. Nos 28 países membros da União Europeia, a Eurostat somou 88.330 menores desacompanhados que chegaram no ano de 2015, 91% do sexo masculino e 51% vindos do Afeganistão²⁸⁹.

Nos EUA, o número de crianças desacompanhadas que atravessaram a fronteira sul do país com o México aumentou mais de 300% entre os anos de 2011 e o de 2014²⁹⁰. Apenas no ano de 2014, estimativas do Ministério de Segurança Nacional calculam que mais de 90.000 crianças entraram nos EUA, incluindo aquelas que o fizeram de maneira irregular²⁹¹. Entre outubro de 2008 e julho de 2009,

²⁸⁷ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *2015 Global Migration Trends Factsheet*, 2016. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

²⁸⁸ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Op. cit.

²⁸⁹ EUROSTAT. *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors Almost 90 000 unaccompanied minors among asylum seekers registered in the EU in 2015*, 87/2016, 2 May 2016. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7244677/3-02052016-AP-EN.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

²⁹⁰ CERNADAS, Pablo Ceriani; GARCÍA, Lila e SALAS, Ana Gómez. *Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe*. *Remhu*, Ano XXII, n. 42, jan.jul/2014, p. 9.

²⁹¹ SISTERS OF MERCY OF THE AMERICAS. *Crisis en la frontera: Niños migrantes no acompañados*. Preparado por El Equipo de Justicia del Instituto de las Hermanas de la Misericordia de las Américas, 2014. Disponível em: <http://www.sistersofmercy.org/files/documents/resources/Justice/6-23-14-Backgrounder-Unaccompanied-Migrant-Children_spanish.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016.

as autoridades de fronteira apreenderam cerca de 3.300 crianças desacompanhadas ou separadas oriundos de El Salvador, Honduras e Guatemala. Esse número aumentou para 52.000 entre outubro e junho de 2014²⁹². A situação de emergência humanitária na região foi reconhecida pelo ACNUR²⁹³ que estima que cerca de 58% dessas crianças se qualificariam para a proteção do refúgio e pela Anistia Internacional que explica como os três países falham ao proteger seus cidadãos da violência, o que motiva esse deslocamento forçado²⁹⁴.

A título de comparação, observam-se dados sobre crianças refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil divulgados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – órgão tripartite formado pelo governo, sociedade civil e ACNUR responsável por analisar os pedidos de refúgio no país. Entre 2010 e 2015, o Brasil registrou 2.108 pedidos de refúgio de crianças entre 0 e 12 anos de idades e 772 de adolescentes entre 13 e 17 anos. Até abril de 2016, ha-

²⁹² United Nations Children’s Fund (UNICEF). Op. cit.

²⁹³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico And The Need For International Protection. A Study Conducted by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Office for the United States and the Caribbean* Washington, D.C., 2014. Disponível em: <http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report.pdf%3e.%20Report.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

²⁹⁴ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *¿Hogar Dulce Hogar? El Papel De Honduras, Guatemala Y El Salvador En La Creciente Crisis De Refugiados*, 2016. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Central-American-Refugees-Report-SPA.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

via 599 (12,3% do total) crianças refugiadas entre 0 e 12 anos de idade e 217 (4,8% do total) entre 13 e 17 anos de idade²⁹⁵.

Crianças, por serem consideradas seres humanos em formação, vulneráveis e com necessidade de proteção de adultos, muitas vezes não têm seus direitos reconhecidos, principalmente o de expressar e ter suas opiniões consideradas, incluindo em contextos de migração forçada. Essa negação é extremamente importante porque muitas vezes a questão etária, ou seja, o fato de ser menor de 18 anos é o que motiva a perseguição sofrida tanto individualmente quanto por suas famílias. Ainda assim, as crianças refugiadas aparecem como um grupo que recebe pouca atenção em estudos acadêmicos sobre migração e que tem sua imagem utilizada para atrair a atenção da comunidade internacional (entendida como Estados, organizações internacionais e organizações da sociedade civil) para a chamada *Crise dos Refugiados*. Dessa forma, o tema das crianças refugiadas demanda maior atenção acadêmica.

Esse capítulo tem como objetivo analisar o tema das crianças refugiadas por meio de perspectivas das Relações Internacionais e trabalhos que abordem a migração infantil e de uma análise crítica de como os principais tratados internacionais sobre o tema (Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), Convenção Rela-

²⁹⁵ COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE). *Sistema de Refúgio Brasileiro: Desafios e perspectivas*, 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016>. Acesso em: 28 jul. 2016.

tiva ao *Status* dos Refugiados e Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias) entendem a questão das crianças refugiadas. Ademais, a segunda seção apresenta situações que afetam particularmente as crianças e que motivariam a sua busca por proteção internacional em um Estado que não seja o seu. Por fim, são feitas algumas considerações críticas sobre a aplicação do léxico mais específico do refúgio envolvendo o tema das soluções duradouras e da reunião familiar para crianças refugiadas e são apresentados os principais argumentos e as conclusões desse capítulo.

1. Crianças Refugiadas: perspectivas das Relações Internacionais e do Direito Internacional

As crianças tendem a não ser reconhecidas como atores das Relações Internacionais (RI) por causa de sua natureza vulnerável e em necessidade de proteção. Para Watson, as crianças tendem a não ser visíveis nas RI porque elas não são consideradas atores em nenhuma das esferas públicas com as quais a disciplina está preocupada²⁹⁶, contudo essas crianças impactam o sistema internacional e devem ser analisadas como atores das RI²⁹⁷. Isso ocorre porque o campo internacional é considerado público e a infância (uma construção histórica e social como anti-

²⁹⁶ WATSON, Allison M. S. *Child in International Political Economy: a Place at the Table*. RIPE Studies in Global Political Economy. New York: Routledge, 2008.

²⁹⁷ WATSON, Alison M. S. Children and International Relations: a new site of knowledge? *Review of International Studies*, 32, p. 237- 50, 2006.

tese da vida adulta) deveria se desenvolver em espaços privados e domésticos. Sendo assim, crianças refugiadas que agem no espaço público cruzando fronteiras internacionais em busca de proteção devem ser consideradas primeiro como atores de seu processo migratório dando-lhes possibilidade de participação²⁹⁸ e, em seguida, como agentes que impactam os cálculos dos Estados e organizações internacionais, especialmente quando estas se deslocam de maneira desacompanhada ou separada.

Novos estudos sobre a infância (*Childhood Studies*) têm desconstruído a visão tradicional que temos de crianças como seres sem capacidade de participação, consciência e agência que devem ser protegidos por adultos²⁹⁹. Ainda na área das RI, em estudos de segurança, as crianças têm recebido maior atenção com o tema de crianças em conflitos armados e crianças soldados. Brocklehurst argumenta que há a construção de uma imagem da criança soldado que justificaria intervenções internacionais³⁰⁰. Assim, a criança soldado clássica seria uma criança africana que justificaria a necessidade de o Ocidente salvar

²⁹⁸ BOYDEN, Jo. Children's participation in the context of forced migration. *PLA Notes*, Issue 42, p. 52-6, 2001.

²⁹⁹ Cf., por exemplo, VOLK, Anthony. The Evolution of Childhood. *The Journal of the History of Childhood and Youth*, 4 (3), p. 470-94, 2011; SCHAPIRO, Tamar. What Is a Child? *Ethics*, 109 (4), p. 715-38, 1999; DUBINSKY, Karen. Children, Ideology, and Iconography: How Babies Rule the World. *The Journal of the History of Childhood and Youth*, 5 (1), p. 5-13, 2012; JEFLERESS, David. Neither Seen Nor Heard: The Idea of the "Child" as Impediment to the Rights of Children. *TOPIA: Canadian Journal of Cultural Studies*, p. 75-97, 2012.

³⁰⁰ BROCKLEHURST, Helen. Childhood in Conflict: Can the Real Child Soldier Please Stand Up?. *Ethics, Law and Society*, IV (259), p. 259-70. 2009.

esse “continente perdido em que a infância desses menores está sendo roubada”³⁰¹. Dentro das RI, também há uma literatura que se foca no tema do trabalho infantil, abordando a questão das crianças.

Outros conceitos interessantes para pensar o tema das crianças refugiadas dentro do arcabouço teórico das teorias das RI seria o de agência invisível de Enloe³⁰², que, ainda que pensado originalmente para analisar as mulheres na disciplina, poderia também ser aplicado no caso das crianças. Essa autora feminista argumenta que o problema das RI não seria que as mulheres não agiriam, mas que essa agência não seria visibilizada por causa da maneira como as RI são estruturadas. Nessa lógica, as crianças refugiadas seriam invisibilizadas dentro das RI porque o campo internacional é público e, portanto, do domínio adulto, enquanto que crianças são agentes tradicionais de espaços privados e domésticos, excluindo-as do campo migratório.

Na mesma linha de Brocklehurst sobre o uso político e estratégico da imagem das crianças soldado, pode-se destacar o argumento de Wilcox sobre a importância dos corpos nas RI e o uso estratégico e político que se faz dos corpos³⁰³. Ainda que não esteja dentre os casos analisados na obra da autora, as imagens de corpos de crianças refu-

³⁰¹ Ibid.

³⁰² ENLOE, Cynthia. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. Berkeley: University of California Press, 1990.

³⁰³ WILCOX, Lauren B. *Bodies of Violence: Theorizing Embodied Subjects in International Relations*. New York: Oxford University Press, 2015.

giadas rondaram a mídia internacional e se tornaram um dos símbolos da crise dos refugiados decorrente da Guerra na Síria. Destaca-se o caso do menino sírio Aylan de três anos que, em 2015, apareceu morto por afogamento em uma praia na Turquia enquanto tentava chegar na Europa com sua mãe e irmão que também faleceram³⁰⁴ e do menino Omran Daqneesh³⁰⁵ sobrevivente de um bombardeamento em Aleppo todo sujo e coberto de sangue em uma ambulância em agosto de 2016.

Se por um lado essas imagens comoveram o público internacional, elas não foram suficientes para que os governantes tomassem medidas que protegessem e garantissem os direitos das crianças, principalmente das refugiadas. Assim, pode-se entender também, nesse contexto, a ideia de ambivalência de Jacqueline Bhabha³⁰⁶. Para a autora, os Estados adotariam um discurso ambivalente para lidar com o tema das crianças migrantes em que eles se comprometeriam a proteger essas crianças, mas na prática eles as tratariam de maneira tão dura como um adulto que queira entrar de maneira irregular no território de um Estado. No caso das fotos dos meninos sírios, a comoção dos

³⁰⁴ ELGOT, Jessica. Family of Syrian boy washed up on beach were trying to reach Canada. 3 September 2015. *The Guardian*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/refugee-crisis-syrian-boy-washed-up-on-beach-turkey-trying-to-reach-canada>>. Acesso em: 17 out. 2016.

³⁰⁵ NARAYAN, Chandrika. Little boy in Aleppo a vivid reminder of war's horror, *CNN*. Updated 2018 GMT (0418 HKT) August 18, 2016. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2016/08/17/world/syria-little-boy-airstrike-victim/>>. Acesso em: 17 out. 2016.

³⁰⁶ BHABHA, Jacqueline. *Child Migration & Human Rights in a Global Age*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2014.

governantes estaria apenas no discurso, enquanto que, na prática, eles adotariam medidas securitárias para dificultar cada vez mais a entrada de refugiados, incluindo de menores desacompanhados e lidando com essa população infantil por meio de detenções arbitrárias e deportações para locais onde suas vidas e direitos estão ameaçados. Corroborar essa informação o fato de que mais de 100 países além dos EUA possuem legislações que permitem prender crianças por situações relacionadas à migração³⁰⁷.

Interessante observar que o tema das crianças desacompanhadas e separadas tem recebido maior atenção acadêmica mais recentemente, principalmente com o advento da Guerra na Síria. Até então, os estudos migratórios analisavam as crianças em trabalhos sobre 2ª geração (filhos) e 3ª geração (netos) de imigrantes em famílias imigrantes; ou então nos chamados bebês-âncora, ou seja, crianças que nasciam nos países de destino de pais imigrantes indocumentados, de modo que, por causa do bebê que se torna cidadão, a família toda poderia residir legalmente no país³⁰⁸.

Ademais, muitas vezes a criança não consegue ter acesso ao pedido de refúgio e ao devido processo legal por não poder ser a principal aplicante, mas apenas um membro anexo de um processo de um adulto³⁰⁹. Em muitos locais de fronteira, quando as autoridades recebem crianças sozinhas, há uma tendência de que elas sejam diretamente

³⁰⁷ United Nations Children's Fund (UNICEF). Op. cit.

³⁰⁸ Sobre esses temas cf., por exemplo, BHABHA, Jacqueline, 2014. Op. cit.

³⁰⁹ BHABHA, Jacqueline. Un "Vide Juridique"? - Migrant Children: The Rights and Wrongs. *Realizing the Rights of the Child*, 2007, p. 206-207.

retornadas para seus países de origem visto que se considera que a reunião familiar seria o melhor para esses menores. Não se faz nenhum tipo de análise sobre qual seria o interesse superior dessas crianças, qual seria sua opinião ou vontade ou se elas correriam algum tipo de risco de perseguição ou de vida se voltassem para os locais de origem³¹⁰. Muitas vezes considera-se que a criança em si não possa sofrer perseguição.

Juffer argumenta que é muito difícil uma criança ser reconhecida como refugiada em uma corte nos EUA porque os juízes não consideram que a criança possa ser perseguida por causa de sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política (perseguições sofridas por adultos) e que também o grupo crianças seria muito heterogêneo e difuso para ser considerado como um grupo social específico³¹¹. Contudo, como será mostrado na próxima seção, crianças sofrem perseguições específicas por causa de sua idade que não são experimentadas da mesma maneira pelos adultos. Além disso, as crianças, principalmente as mais novas, possuem dificuldades de identificar o medo, violência ou a perseguição que elas sofriam porque essas situações se tornam parte de sua rotina. Assim, a visão infantilizada que juízes fazem das crianças e a ausência de procedimentos judiciais e ambientes pensados para atenderem crianças (*child-friendly*) impedem que as cortes reconheçam a credibilidade e as narrativas de perseguição dessas crianças como verdadeiras e motivadoras do pedido de refúgio³¹².

³¹⁰ JUFFER, Jane. Can the Children Speak?: Precarious Subjects at the US-Mexico Border. *Feminist Formations*, v. 28, n. 1, Spring, p. 94-120, 2016.

³¹¹ Ibid.

³¹² Ibid.

A própria Convenção de 1951 não menciona especificamente a questão da criança, ou seja, inicialmente não se pensava que menores de 18 anos teriam que buscar proteção internacional sozinhos. Contudo, com base em seus dois princípios fundamentais: o da não-discriminação quanto à raça, religião ou país de origem (artigo 3º), e o da não-devolução (*non-refoulement* - artigo 33) para um local em que sua vida e direitos estejam ameaçados mesmo que o refugiado tenha entrado no país de maneira irregular e que ele não deverá ser punido por isso, interpreta-se que ela se aplica a qualquer refugiado independentemente de sua idade. Em diversos artigos, menciona-se a garantia de mesmo tratamento dado aos nacionais como a respeito de educação primária (artigo 22), que se aplicaria especificamente às crianças.

Por outro lado, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) reconhece, em seu artigo 22, que os Estados “adotarão medidas pertinentes para assegurar que a criança que tente obter a condição de refugiada [...] seja considerada como refugiada [...], receba [...] a proteção e a assistência humanitária adequadas” e para “proteger e ajudar a criança refugiada, e [...] localizar seus pais ou outros membros de sua família a fim de obter informações necessárias que permitam sua reunião com a família”. Ademais, todos os outros direitos (à vida, educação, convívio familiar, saúde, condições adequadas de vida, liberdade de expressão, de associação, ao lazer entre outros) presentes na Convenção, que entende a criança como um sujeito de direitos, se aplicam a crianças migrantes e refugiadas independente de sua condição migratória ou de sua família.

Esse tratado, ratificado por 196 países com a exceção dos EUA³¹³, está fundamentado em três princípios: o da não-discriminação (artigo 2º), o do interesse superior da criança (artigo 3º) e o da participação da criança de acordo com sua maturidade (artigo 12 – direito a expressar suas opiniões livremente e tê-las levada em consideração). Sendo assim, é fundamental que a criança seja ouvida em todo o processo de refúgio, incluindo no percurso considerando sua capacidade de escolha, decisão e agência e que seu melhor interesse seja respeitado e garantido em todas as etapas.

Dentre outros artigos que se relacionam mais diretamente com o tema das crianças refugiadas, destaca-se o artigo 9º que versa contra a separação de crianças dos seus pais contra sua vontade com exceção por decisão judicial; o 10 que reconhece o direito à reunião familiar de maneira positiva, humanitária e rápida; o 19 sobre proteção contra todo tipo de violência física e moral; o artigo 34 que trata da proteção das crianças contra todas as formas de exploração e abuso sexual, o artigo 35 que versa sobre proibição da venda, sequestro e tráfico de crianças; o artigo 36 sobre proteção das crianças contra outros tipos de exploração e o artigo 37 proibindo a tortura, tratamentos desumanos e detenção arbitrária. Mesmo assim, durante o percurso migratório, muitas crianças, são vítimas de violências, abusos e violações dos direitos presentes na Convenção perpetrados por agentes estatais e

³¹³ Essas informações estão disponíveis em OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). *Status of Ratification Interactive Dashboard – Convention on the Rights of the Child*. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

privados, principalmente com o fechamento das fronteiras e a dificuldade de realizar os percursos migratórios.

Por meio da interpretação dessa Convenção, assim como reconhece Bhabha³¹⁴, os menores migrantes devem ser tratados primeiro como crianças que possuem direitos e precisam de proteção como as crianças nacionais que não estejam sob cuidados parentais e depois como migrantes. Contudo, o que acontece na realidade, é que elas são tratadas de maneira tão severa como um adulto que tente entrar de maneira irregular em algum território de um Estado.

Por fim, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (1990) considera a criança como um membro da família do trabalhador migrante e que, por isso deve ter seus direitos protegidos sem qualquer tipo de discriminação. Não se reconhece, por meio desse tratado internacional, a possibilidade de a criança empreender o movimento migratório sozinha, inclusive em busca de trabalho. Além do mais, como contido em seu artigo 3º, essa Convenção não se aplica a refugiados. Contudo, optou-se por apresentar brevemente a ideia central desse documento para mostrar como a visão da criança migrante como um apêndice do adulto está presente em um dos principais tratados internacionais sobre o tema de migração, visão essa que continua a permear a mídia e os tomadores de decisão tanto em nível nacional como internacional. Se essa invisibilidade já ocorre com crianças refugiadas, as meninas refugiadas são duplamente invisibilizadas por serem crianças e mulheres. Elas tendem a não aparecer nas estatísticas

³¹⁴ BHABHA, Jacqueline. "Not A Sack of Potatoes": Moving And Removing Children Across Borders. *Public Interest Law Journal*, v. 15, p. 197-217, 2006.

sobre o tema e ficam inseridas sem receber destaque dentro das categorias de mulheres e crianças³¹⁵.

2. Criança Como Categoria de Perseguição

O próprio fato de ser uma criança pode oferecer perseguições específicas a esse grupo, algumas das quais serão abordadas nessa seção. Em primeiro lugar, menores de 18 anos podem sim ser perseguidos por causa de sua opinião e ativismo políticos. A paquistanesa Malala Yousafzai foi perseguida e baleada na cabeça pelo Talibã em 09 de outubro de 2012 por defender o direito das meninas à educação e continuar estudando mesmo quando o grupo fundamentalista advertia o contrário. Malala sofreu uma perseguição específica por ser menina e defender seu direito à educação tendo sido vítima de um ataque terrorista quando tinha apenas 15 anos. Sua luta rendeu-lhe o Prêmio Nobel da Paz junto com o indiano Kailash Satyarthi em 2014, quando tinha apenas 17 anos³¹⁶. Além dessas, outro caso de perseguição envolvendo direito à educação de meninas acontece na Nigéria, onde desde 2014, mais de 2 mil delas teriam sido sequestradas pelo grupo extre-

³¹⁵ Sobre esse tema cf. UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Harnessing the Power of Data for Girls: Taking stock and looking ahead to 2030*, UNICEF, New York, 2016b. Disponível em: <<https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/10/Harnessing-the-Power-of-Data-for-Girls-Brochure-2016-1-1.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016; PARK, Augustine S. J. 'Other Inhumane Acts': Forced Marriage, Girl Soldiers and The Special Court For Sierra Leone. *Social & Legal Studies*, v. 15, n. 3, Sage Publications, p. 315-337, 2006.

³¹⁶ G1. *Saiba quem é Malala Yousafzai, a paquistanesa que desafiou os talibãs*, 10 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/10/saiba-quem-e-malala-yousafzai-paquistanesa-que-ganhou-nobel.html>>. Acesso em: 14 de out. 2016.

mista Boko Haram. Essa perseguição recebeu maior visibilidade da mídia em 2015 quando mais de 200 meninas foram sequestradas em uma escola em Chibok no norte do país³¹⁷. Reforça-se que, ao redor do globo, 62 milhões de meninas estão fora da escola, sendo que mais de 32 milhões estão fora do ensino primário e mais de 29 milhões fora do ensino secundário³¹⁸.

Estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU) calculam que existam mais de 300 mil crianças soldado em todo o mundo³¹⁹. Crianças soldados³²⁰ incluem qualquer menor de 18 anos que desempenhe qualquer atividade em um grupo ou força armada incluindo como combatentes, mensageiras, espiãs, cozinheiras e servas sexuais³²¹. No entanto, esse número pode ser ainda muito

³¹⁷ MAZUMDAR, Tulip. Meninas sequestradas na Nigéria 'são forçadas a matar em nome do Boko Haram'. *BBC News*, 30 junho 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150630_nigeria_chibok_hb>. Acesso em: 12 out. 2016.

³¹⁸ UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF), 2016b. Op. cit.

³¹⁹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Children and armed conflict. Report of the Secretary-General*. General Assembly Security Council Sixty-sixth session Sixty-seventh year. Agenda item 65 (a): Promotion and protection of the rights of children. A/66/782-S/2012/261, 26 April 2012. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/world/children-and-armed-conflict-report-secretary-general-a66782%E2%80%93S2012261>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

³²⁰ Sobre o tema de crianças soldado, cf., por exemplo: Patrícia Nabuco Martuscelli, *Crianças Soldado na Colômbia: a Construção de um Silêncio na Política Internacional*. Dissertação (Mestrado) defendida na Universidade de Brasília em 29 de maio de 2015, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18991/1/2015_Patr%C3%ADciaNabucoMartuscelli.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.

³²¹ UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Cape Town Principles and Best Practices*. Cape Town, South Africa, 27-30 April, 1997. Disponível em: <http://www.unicef.org/emerg/index_childsoldiers.Html>. Acesso em 22 ago. 2016.

maior porque a grande parte dos grupos que recruta menores não divulga essa prática, por ser considerada um crime de guerra punível pelo Tribunal Penal Internacional. Em alguns grupos, meninas podem ser até 50% das crianças soldados e essas são recrutadas tanto para desempenhar atividades sexuais quanto para ser combatentes.

De acordo com o ACNUR, crianças soldado necessitam de proteção internacional, de modo que não devem ser automaticamente excluídas de acordo com artigo 1F da Convenção de 1951³²² que afirma que pessoas que cometeram crimes de guerra, contra a humanidade, genocídio dentre outros não podem se beneficiar da proteção do refúgio. Ademais, existe uma clara relação entre deslocamento forçado e recrutamento, ou seja, famílias se deslocam para evitar que seus filhos sejam recrutados em um conflito armado. Ao mesmo tempo, por terem se deslocado e não terem tantas redes de proteção nos novos locais, essas mesmas crianças se tornam mais vulneráveis ao recrutamento. Campos de refugiados, por serem desprotegidos, estarem perto de regiões de fronteira e reunirem um grande número de crianças, são locais utilizados por grupos que empregam crianças soldado. Na Colômbia, por exemplo, 59% das crianças que participaram da pesquisa de Springer tinham se deslocado de maneira forçada

³²² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Manual De Procedimentos E Critérios Para A Determinação Da Condição De Refugiado De Acordo Com A Convenção De 1951 E O Protocolo De 1967 Relativos Ao Estatuto Dos Refugiados*, s. d. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual de procedimentos e criterios para a determinacao da condicao de refugiado.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinação_da_condição_de_refugiado.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2016

dentro do território nacional antes de serem vinculados ao conflito armado³²³.

Crianças também são forçadas a se casar e a passar por procedimentos tradicionais como a mutilação genital feminina (MGF). Em todo o mundo, mais de 700 milhões de mulheres se casaram antes de completar 18 anos e mais de um terço delas (cerca de 250 milhões) antes de ter 15 anos. Anualmente, 15 milhões de meninas se casam antes de completar 18 anos. Em 147 países, em 2014, era legal o casamento de pessoas com menos de 18 anos e 54 deles permitiam que meninas se casassem mais cedo do que os meninos. O casamento infantil é mais comum no Sul Asiático e na África Subsaariana (onde 4 em cada 10 meninas se casam antes dos 18 anos e uma em cada 8 antes dos 15 anos)³²⁴. Níger é o país que possui maior taxa de casamento infantil no mundo e Bangladesh é o que possui a mais alta taxa de casamento envolvendo meninas menores de 15 anos³²⁵.

³²³ SPRINGER, Natalia. *Como Corderos entre Lobos: Del Uso y Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en el Marco del Conflicto Armado y la Criminalidad en Colombia*. Bogotá: CODHES, 2012. 167 p. Disponível em: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informe_comoCorderosEntreLobos.pdf>. Acesso em: 06 out. 2016.

³²⁴ Mais informações podem ser encontradas em UNICEF DATA. Child Protection – Child Marriage. Disponível em: <<https://data.unicef.org/topic/child-protection/child-marriage>>. Acesso em: 17 out. 2016.

³²⁵ UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *A Statistical Snapshot of Violence against Adolescent Girls*. UNICEF, New York: 2014a. Disponível em: <http://www.unicef.org/publications/files/A_Statistical_Snapshot_of_Violence_Against_Adolescent_Girls.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Ending Child Marriage: Progress and prospects*, UNICEF, New York, 2014b. Disponível em: <http://www.unicef.org/media/files/Child_Marriage_Report_7_17_LR.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.

Ainda que proibida em muitos países, segundo o UNICEF, ao menos 200 milhões de meninas e mulheres em 30 países onde há dados sofreram MGF. Isso corresponde a pelo menos uma em cada três meninas entre 15 e 19 anos em locais que realizem essa prática. Na maior parte dos países, as meninas são mutiladas com apenas 5 anos de idade. A maioria dos países que ainda pratica a MGF está na África, mas o procedimento também ocorre no Oriente Médio e no Sul Asiático³²⁶. Em países como Djibuti, Guiné, Serra Leoa e Somália, cerca de 90% das meninas e mulheres entre 15 e 49 anos sofreram MGF. Cerca de 30 milhões de meninas correm o risco de ser mutiladas genitalmente na próxima década³²⁷.

Crianças albinas também sofrem perseguição e são mortas porque alguns grupos tradicionais acreditam que as partes dos seus corpos possuem poderes mágicos em locais como na África Subsaariana³²⁸. Há vários relatos de crianças albinas que foram assassinadas em países como Burundi, Tanzânia, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Quênia, Zimbábue e Senegal. Muitas vezes,

³²⁶ Mais informações podem ser encontradas em UNICEF DATA. Op. cit.

³²⁷ SAVE THE CHILDREN UK. *Every Last Girl: Free to live, free to learn, free from harm*, 2016. Disponível em: <http://www.ansa.it/documents/1476177351544_img314_b.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Female genital mutilation/cutting: a global concern*, New York, 2016a. Disponível em: <www.unicef.org/media/files/FGMC_2016_brochure_final_UNICEF_SPREAD.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

³²⁸ UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Children Accused of Witchcraft: An anthropological study of contemporary practices in Africa*, Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4e97f5902.html>>. Acesso em 20 out. 2016.

as partes de seus corpos são comercializadas por serem consideradas mágicas e trazerem proteção. Ainda que adultos albinos também sejam perseguidos, dificilmente um albino consegue chegar à idade adulta, porque ele será morto quando criança por ser mais facilmente identificado nesses países em que a maioria da população é negra. Nessas regiões, crianças também podem ser consideradas bruxas e serem perseguidas por isso. As mais vulneráveis a essa acusação são crianças órfãs, com alguma necessidade especial (autistas, com Síndrome de Down ou deficientes físicas), crianças que estão constantemente doentes, crianças superdotadas ou com algum comportamento anormal. Essas crianças são acusadas de bruxaria por Igrejas e líderes políticos para explicarem situações de crises em seus países. Essas crianças tendem a ser perseguidas, excluídas, discriminadas e mortas em rituais de sacrifício.

Para as crianças, é muito difícil ir contra essas práticas tradicionais e, se decidirem não se casar, não ser recrutadas ou não realizar a MGF, terão que fugir de suas casas e poderão sofrer perseguição de suas famílias e comunidades, podendo inclusive ser assassinadas. Nesse caso, fica claro que as crianças sofrem uma perseguição por pertencerem ao grupo social específico crianças. Em países que aceitam a generalizada violação de direitos humanos como motivadora do refúgio (como vários países da América Latina em suas legislações nacionais sobre refúgio), deve-se pensar ainda que crianças têm seus direitos mais facilmente violados durante conflitos armados e emergências humanitárias, ou seja, em uma situação de

total ruptura dos direitos humanos, esse grupo será mais atingido. Além disso, crianças, especialmente as refugiadas, são mais passíveis de sofrer exploração e abuso sexual, segundo pesquisa da Save the Children UK³²⁹. Essas são ainda mais vulneráveis a cair em redes de tráfico internacional de pessoa e serem vítimas de trabalho escravo e exploração sexual comercial. A Organização Internacional das Migrações (OIM) calcula que um terço das vítimas de trabalho forçado no mundo são crianças, sendo a maioria (11,4 milhões) mulheres e meninas. Além disso, 98% das vítimas de tráfico sexual (cerca de 4,5 milhões de pessoas) são do sexo feminino³³⁰. Também, em situações de genocídio e limpeza étnica, crianças não estarão a salvo especialmente quando o objetivo é eliminar qualquer vestígio de um grupo em questão.

Nessa seção, foram evidenciadas algumas situações em que as crianças sofrem perseguições específicas decorrentes de sua idade e vulnerabilidade. Isso não significa que crianças não sofram violações de direitos, perseguições e careçam de proteção em outras partes do mundo ou por outras razões. Nota-se que, apesar de na maior parte das vezes o agente perseguidor ser privado, seus Estados não possuem capacidade de garantir a proteção dessas crianças, o que as motiva a realizar um percurso migrató-

³²⁹ CSÁKY, Corinna. *No One to Turn To: The Under-reporting of Child Sexual Exploitation and Abuse by Aid Workers and Peacekeepers*. United Kingdom: Save the Children, 2008.

³³⁰ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *2015 Global Migration Trends Factsheet*, 2016. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

rio forçado, acompanhadas de suas famílias ou sozinhas. Sendo assim, deve-se considerar que as crianças formam um grupo social específico que sofre risco de perseguição de serem recrutadas em contextos de conflitos armados, serem forçadas a se casar ou passar por procedimentos tradicionais como a MGF, serem mortas e perseguidas se forem albinas ou tiverem alguma característica que lhes conceda o título de crianças bruxas.

Conclusão

De acordo com informações do ACNUR, a média de tempo que um refugiado passa em um campo de refugiados (local em que há condições precárias de segurança, saúde, educação e alimentação) é cerca de 17 anos³³¹. Isso, para uma criança significa toda a sua infância em um local onde seus direitos não serão protegidos, garantidos e assegurados. Dessa forma, especial atenção deve ser dada para as crianças refugiadas ao se pensar nas soluções duradouras. O ACNUR argumenta que existam três principais soluções duradouras: a integração local (no qual o refugiado é inserido na comunidade de acolhida e essa está aberta para receber essa pessoa, de modo que esse é um processo de mão-dupla); o reassentamento (que é quando um refugiado vai para um terceiro país porque não conseguiu obter proteção e integração no primeiro país de acolhida)

³³¹ VIBES, John. Average Stay in a Refugee Camp is 17 Years, UN Expert Says Camps are “The Cities of Tomorrow”, November 30, 2015. *The Free Thought Project*. Disponível em: <<http://thefreethoughtproject.com/average-stay-refugee-camp-17-years-expert-camps-the-cities-tomorrow/#173pOOukDCKHaLJ4.99>>. Acesso em: 20 out. 2016.

e a repatriação voluntária (que ocorreria quando as condições que causaram a perseguição do refugiado termina e esse tem a opção de retornar para seu país de origem se assim o quiser).

Em cada uma dessas alternativas, o interesse superior da criança refugiada tem que ser priorizado, considerando sua capacidade de participação e decisão e sua condição migratória, ou seja, se ela está com sua família ou sozinha. Ademais, ainda que haja expressa menção na Convenção sobre os Direitos da Criança para que a criança obtenha a reunião familiar de maneira rápida, positiva e humanitária, em muitos países esse procedimento é dificultado e essas crianças permanecem sem o convívio com seus familiares. A família é a principal unidade de proteção das crianças e a presença dos pais é fundamental para o desenvolvimento dessa criança³³².

Sendo assim, deve-se reconhecer que a vulnerabilidade das crianças pode levar a perseguições específicas por causa da sua idade, mas, ao mesmo tempo, é necessário reconhecer sua capacidade de agência e participação mesmo em contextos de migração forçada. Promover a visibilidade e o empoderamento das crianças refugiadas começa com a garantia do acesso delas ao procedimento do

³³² Sobre o tema de reunião familiar cf. MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *Reunião Familiar Como Alternativa de Proteção: Desafios E Avanços Na Realidade Brasileira*. In Anais do Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, realizado no dia 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/15_PNM.pdf>. Acesso em 16 out. 2016.

refúgio mesmo estando desacompanhadas ou separadas e a criação e implementação de ambientes e procedimentos *child-friendly* juntamente com o devido processo legal. Reconhecer que as crianças fazem parte de um grupo social específico que pode ser perseguido por causa da condição de infância é um primeiro passo rumo à garantia de sua proteção internacional. Além disso, crianças também podem ter um fundado temor de perseguição por causa de sua nacionalidade, opinião política, raça e religião. Ao mesmo tempo, é fundamental garantir que as crianças possam participar e que suas narrativas de perseguição sejam consideradas críveis e legítimas pelas autoridades nacionais responsáveis por reconhecer o *status* de refúgio.

Finalmente, retomando o entendimento de Bhabha, é importante reconhecer as crianças migrantes primeiro como crianças com as mesmas necessidades de proteção das nacionais que não sejam protegidas por suas famílias e depois como migrantes. A garantia, respeito e salvaguarda dos direitos das crianças é uma obrigação assumida universalmente que se aplica independentemente da condição migratória da criança e das suas famílias. Sendo assim, políticas de detenção arbitrária, fechamento de fronteiras e criação de dificuldades para a entrada de crianças em busca de proteção nos territórios nacionais violam os direitos da criança e contribuem para que essas sofram abusos e violências durante trajetos migratórios cada vez mais perigosos. Como há uma tendência ao aumento da migração infantil no mundo, especialmente de menores desacompanhados e separados, a comunidade internacional tem que

estar preparada para lidar com esse fluxo migratório por meio de três ações: visibilidade desse fluxo migratório em estatísticas e relatórios oficiais e estudos acadêmicos; adoção de uma perspectiva de proteção dos direitos da criança considerando prioritariamente o interesse superior da criança e reconhecimento da capacidade de participação e agência das crianças em todas as etapas do projeto migratório sem deixar de considerar sua vulnerabilidade decorrente da situação de deslocamento forçado.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVICH, Victor; CERNADAS, Pablo Ceriani e MORLACHETTI, Alejandro. *Migration, Children and Human Rights: Challenges & Opportunities*. Human Rights Centre National University of Lanús, UNICEF. June, 2010.

BROCKLEHURST, Helen (2009). Childhood in Conflict: Can the Real Child Soldier Please Stand Up?. *Ethics, Law and Society*, IV (259), p. 259-70, 2009.

BOYDEN, Jo. Children's participation in the context of forced migration. *PLA Notes*, Issue 42, p. 52-6, 2001.

BHABHA, Jacqueline. *Child Migration & Human Rights in a Global Age*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2014.

_____. "Not A Sack of Potatoes": Moving And Removing Children Across Borders. *Public Interest Law Journal*, v. 15, p. 197-217, 2006.

_____. Un "Vide Juridique"? – Migrant Children: The Rights and Wrongs. *Realizing the Rights of the Child*, p. 206-207, 2007.

CERNADAS, Pablo Ceriani; GARCÍA, Lila e SALAS, Ana Gómez. Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe. *Remhu*, Año XXII, n. 42, jan. jul/2014.

CSÁKY, Corinna. *No One to Turn To: The Under-reporting of Child Sexual Exploitation and Abuse by Aid Workers and Peacekeepers*. United Kingdom: Save the Children, 2008.

ENLOE, Cynthia. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. Berkeley: University of California Press, 1990.

JUFFER, Jane. Can the Children Speak?: Precarious Subjects at the US-Mexico Border. *Feminist Formations*, v. 28, n. 1, p. 94-120, Spring 2016.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *Crianças Soldado na Colômbia: a Construção de um Silêncio na Política Internacional*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2015.

SPRINGER, Natalia. *Como Corderos entre Lobos: Del Uso y Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en el Marco del Conflicto Armado y la Criminalidad en Colombia*. Bogotá: CODHES, 2012.

VIBES, John. Average Stay in a Refugee Camp is 17 Years, UN Expert Says Camps are “The Cities Of Tomorrow”, *The Free Thought Project*. November 30, 2015.

WATSON, Allison M. S. *Child in International Political Economy: a Place at the Table*. RIPE Studies in Global Political Economy. New York: Routledge, 2008.

_____. Children and International Relations: a new site of knowledge? *Review of International Studies*, v. 32, p. 237- 50, 2006.

WILCOX, Lauren B. *Bodies of Violence: Theorizing Embodied Subjects in International Relations*. New York: Oxford University Press, 2015.

O papel das empresas na integração dos refugiados*

Vanessa Celano Tarantini**

Introdução

A crise humanitária que o mundo vem passando está chamando a atenção do setor privado. O tema de refugiados foi eleito como um dos dez assuntos mais importantes para o ano de 2017 no campo de direitos humanos e empresas pela organização *Institute for Human Rights and Business*³³³. Segundo a organização, o ano de 2017 parece estar destinado ao aumento do número de refugiados e novos níveis de coordenação são necessários entre vários atores que devem compartilhar a responsabilidade de assegurar trabalho decente, treinamento e educação para apoiar meios de vida sustentáveis para refugiados. Neste cenário, a organização afirma que o setor privado é um ator fundamental³³⁴.

* Este artigo é oriundo do trabalho de dissertação “A integração local dos refugiados no Brasil e os direitos humanos: o papel das empresas” (Universidade de São Paulo, 2016), e conta com atualizações de acontecimentos relevantes ocorridos até janeiro de 2017.

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Mestre em Administração de Organizações não Lucrativas pela Universidad Autónoma de Madrid. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (USP).

³³³ O *Institute for Human Rights and Business* (IHRB) é um centro global de excelência e especialização, do Reino Unido, sobre a relação entre as empresas e direitos humanos. Seu objetivo é moldar políticas, práticas e reforçar a responsabilização, para garantir que as atividades das empresas não contribuam para violações dos direitos humanos. Disponível em: <<http://www.ihrb.org>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

³³⁴ Disponível em: <<https://www.ihrb.org/library/top-10/top-ten-issues-in-2017>> Acesso em: 19 fev. 2017.

Este texto apresenta a interseção entre empresas, refúgio e migrações internacionais, com o foco no respeito e na promoção dos direitos humanos dos refugiados e solicitantes de refúgio e traz exemplos práticos de ações que estão sendo tomadas por empresas, tanto internacional quanto nacionalmente, em resposta à crise atual dos refugiados, ilustrando que o setor privado é um importante aliado para a integração dos refugiados nos países de acolhida.

1. O Setor Privado e as Migrações Internacionais

O setor privado geralmente é excluído do debate internacional a respeito de migração e refúgio. Para contribuir com o tema, a organização holandesa *The Hague Process on Refugees and Migration*³³⁵ publicou um relatório intitulado *Migrants, cities and the business sector* (Migrantes, cidades e o setor empresarial), cujo autor é Alfons Fermin, que oferece uma fotografia da investigação acerca de migração, cidades e setor privado a partir da análise de estudos atuais (de 2005 a 2011), no idioma inglês, tratando de assuntos relevantes para os negócios e para as cidades em migração internacional. Apesar desses dois atores, empresas e cidades, serem extremamente relevantes para o campo da migração, eles geralmente são

³³⁵ *The Hague Process on Refugees and Migration* é uma organização independente, sem fins lucrativos, que reúne diversas partes interessadas a fim de buscar soluções para os desafios da migração e dos refugiados, levando em consideração com nexos cidades e setor privado. Disponível em: <<http://thehagueprocess.org/about-us/>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

negligenciados em estudos e debates significativos para as políticas internacionais³³⁶.

O relatório conclui que os principais assuntos discutidos para o setor privado com relação aos temas de refúgio e migrações enquadram-se nas seguintes áreas: estratégias de recursos humanos e mobilidade de trabalho internacional, gestão de recursos humanos em um ambiente de trabalho com diversidade, responsabilidade social corporativa e tratamento justo a trabalhadores imigrantes em cadeias de suprimentos e engajamento do setor privado na integração de imigrantes e, por fim, participação no mercado de trabalho. A maioria dos estudos analisados foca-se em desafios enfrentados pelos governos e não nos desafios relacionados ao setor privado. As empresas relacionam-se com o tema de migrações principalmente a partir de dois vieses: o de direitos humanos e responsabilidade social corporativa e o de recursos humanos e gestão da diversidade de seus funcionários³³⁷.

As migrações internacionais implicam em oportunidades tanto para empresas quanto para os imigrantes. No entanto, elas também implicam em riscos para as empresas como exploração de mão de obra e fuga de cérebros. Na perspectiva de direitos humanos e responsabilidade social corporativa, a literatura aborda temas como a res-

³³⁶ FERMIN, Alfons. Migrants, cities and the business sector. A global review of research-based evidence for policy making by cities and businesses on migration State of Play Review. *The Hague Process on Refugees and Migration*. (2011). Disponível em: <<http://thehagueprocess.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/03/2-THP-State-of-Play-Review-2011.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

³³⁷ Ibid.

ponsabilidade de respeitar os direitos humanos principalmente com relação ao papel da empresa em ter uma cadeia de fornecimento livre de exploração de mão de obra por seus fornecedores. O relatório cita que muitas empresas, especialmente as multinacionais, comprometeram-se com iniciativas voluntárias, como o Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU)³³⁸ e passaram a dar mais atenção ao tratamento justo dos trabalhadores envolvidos em suas cadeias³³⁹.

Outro fator relevante para as empresas é o engajamento do setor na integração dos imigrantes na sociedade. O estudo mostra que o setor privado tem se envolvido com a integração para o mercado de trabalho, não apenas por sua motivação como um ator socialmente responsável, mas também por suas estratégias de recursos humanos para eventualmente se beneficiar dessa mão de obra. A pesquisa ainda afirma que as empresas que estão se engajando nesse tema, com ações como treinamento de imigrantes e melhoramento das condições sociais e da saúde dessas pessoas, podem fortalecer sua competitividade ao criar um bom relacionamento com a comunidade onde operam e também com os governos locais³⁴⁰.

³³⁸ Em 1999, o então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, lançou o United Nations Global Compact (Pacto Global das Nações Unidas), planejado como um fórum de aprendizagem, compartilhamento de melhores práticas e promoção de ações socialmente responsáveis nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e combate à corrupção. RUGGIE, John. *Just business: multinational corporations and human rights*. New York: W. W. Norton & Company, 2013.

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ Ibid.

Fermin reconhece que essas atividades estão bem alinhadas com o conceito de responsabilidade social corporativa estratégica e valor compartilhado de Porter e Kramer³⁴¹, no qual a responsabilidade social não é um custo nem um fardo, e sim uma fonte de oportunidade, inovação e vantagem competitiva.

O estudo aponta que a literatura relativa ao tema também se relaciona muito com a perspectiva de recursos humanos e gestão da diversidade³⁴² nas empresas. Diversidade tem sido um tema ao qual as empresas vêm dedicando muita atenção, dentro de suas estratégias de recursos humanos e também de responsabilidade social corporativa.

³⁴¹ Porter e Kramer introduziram o conceito do *shared value* (valor compartilhado), no artigo “*Creating Shared Value: Redefining Capitalism and the Role of the Corporation in Society*” (Criando valor compartilhado: redefinindo o capitalismo e o papel da corporação na sociedade), para a revista *Harvard Business Review*, em 2011. Segundo os autores, as empresas ainda estão presas ao conceito de responsabilidade social corporativa que não está relacionada ao coração de seus negócios. As empresas devem ter a habilidade de conectar o negócio com a sociedade. A solução seria o princípio do valor compartilhado, que envolve a criação de valor econômico de uma forma que também se crie um valor para a sociedade ao endereçar suas necessidades e desafios. PORTER, Michael e KRAMER, Mark. *Creating Shared Value: Redefining Capitalism and the Role of the Corporation in Society*. *Harvard Business Review*; Jan/Feb2011, v. 89, 1/2, p. 62-77.

³⁴² A noção de diversidade é a inclusão, dentro do quadro de funcionários, de diferentes tipos de pessoas, em maiores condições de vulnerabilidade, baseada em raça, religião, nacionalidade, gênero, orientação sexual, idade e deficiência. FERMIN, Alfons. *Migrants, cities and the business sector. A global review of research-based evidence for policy making by cities and businesses on migration State of Play Review*. The Hague Process on Refugees and Migration. (2011). Disponível em: <<http://thehagueprocess.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/03/2-THP-State-of-Play-Review-2011.pdf>> Acesso em 02 de dezembro de 2015.

A diversidade tem sido tratada como uma promessa de que equipes diversas, bem geridas, produzirão resultados melhores e oferecerão uma vantagem competitiva para a empresa. O relatório traz dados de uma publicação do *World Economic Forum* (Fórum Econômico Mundial) que elenca diversas vantagens da diversidade nas empresas: atração mais fácil de talento e de retenção, maximização do talento, desenvolvimento da criatividade e diversidade intelectual, melhor capacidade de tomar decisão, uma melhor conexão da empresa com os clientes e melhora da reputação da companhia³⁴³.

A diversidade requer que as diferenças individuais sejam reconhecidas, valorizadas e consideradas. No entanto, a fim de criar um ambiente de trabalho mais inclusivo, os gestores devem levar em consideração essas diferenças e as necessidades especiais dos imigrantes. O relatório aponta que ferramentas de apoio para dar suporte a esses funcionários na sua contratação e sua retenção são um ponto de partida importante³⁴⁴.

O estudo conclui que o papel do setor privado no debate a respeito das migrações internacionais e o refúgio ainda é pouco explorado. Em algumas áreas, existe um conhecimento considerável acerca de temas mais gerais, como direitos humanos e empresas, responsabilidade social corporativa e gestão da diversidade, apesar de haver menos informação concernente a questões específicas da ação empresarial referente à migração laboral e a empregados imigrantes potenciais³⁴⁵.

³⁴³ Ibid.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Ibid.

Na agenda específica do refúgio, as interações com o setor privado são ainda menores. Apesar de ser um ator importante na integração dos refugiados, quando o assunto é tratado, as empresas raramente são incluídas na discussão. No caso brasileiro, é a tríplice aliança a que se faz referência ao tratar-se o tema de integração: governo, sociedade civil (muito representada pela organização não governamental Caritas) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Naohiko Omata afirma que a questão de como entender e apoiar a subsistência de refugiados tem sido um dos assuntos mais urgentes no debate acerca da migração forçada devido ao grande número de situações prolongadas de refugiados em todo o mundo. Em face desses desafios, o regime internacional dos refugiados tem percebido a necessidade de dar condições para que os refugiados sejam autossuficientes e coloca uma nova ênfase na capacidade econômica dos refugiados. Enquanto muitas pesquisas abordam estratégias de subsistência dos refugiados, muito pouco se investiga a respeito do papel do setor privado como um instrumento essencial para melhorar as atividades econômicas dos refugiados. A partir de um estudo de caso de Kampala, na Uganda, Omata buscou entender as estratégias de subsistência de refugiados e seu engajamento com o setor privado do país³⁴⁶.

³⁴⁶ OMATA, Naohiko. Refugee livelihoods and the private sector: Ugandan case study. *Refugee Studies Centre*, Oxford, v. 86, Working Paper Series, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/refugee-livelihoods-and-the-private-sector-ugandan-case-study>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

Omata atribui as três razões para a falta de literatura relativa ao papel do setor privado na subsistência dos refugiados. Em alguns países, como a Tailândia, os refugiados não podem trabalhar, e desta forma promover a subsistência dos refugiados por meio do setor privado seria ilícito. Em segundo lugar, existem as altas taxas de desemprego nos países de acolhida, principalmente os países em desenvolvimento. Por último, o autor afirma que a questão dos refugiados é comumente entendida como uma matéria de ajuda humanitária ao invés de uma ajuda ao desenvolvimento. O setor privado não é considerado como um fornecedor de soluções para o campo da assistência aos refugiados.

Omata considera como altamente problemática a falta de reconhecimento do potencial do setor privado em fortalecer a subsistência dos refugiados. Ele argumenta que até em países onde os refugiados não têm autorização para trabalhar, eles acabam se engajando em pequenos comércios ou são empregados por pequenas ou médias empresas. Além disso, existem evidências de que a maioria dos refugiados se auto-empregam e ainda criam empregos e novos mercados nas sociedades de acolhida. Finalmente, o autor sustenta que a linha que separa a assistência humanitária e a assistência ao desenvolvimento é muito frágil e as agências humanitárias estão cada vez mais reconhecendo a importância das parcerias com o setor privado, inclusive o ACNUR, que em sua política referente a refugiados urbanos considera as organizações de microfinanças, os bancos e o setor privado como atores

importantes para se realizar parceria ao buscar que refugiados sejam autossuficientes.

Entre as conclusões de sua pesquisa de campo em Kampala, Omata reafirma que as tentativas que buscam o entendimento de atividades econômicas de refugiados não podem estar divorciadas das demandas do setor privado e do mercado:

Many scholars highlight the significance of situating refugee life vis-à-vis the social, political and economic environment in which refugees find themselves. Similarly, in order to comprehend the nature of refugees' livelihoods, it is essential to situate them in the markets in which their economic activities take place. Especially in urban settings where refugee livelihoods are inevitably linked to the private sector³⁴⁷.

Outro estudo que visa entender as conexões do setor privado com refugiados em cidades é o *Migrant and Refugee Integration in Global Cities: The Role of Cities and Businesses*, da organização *The Hague Process on Refugees and Migration*, com o apoio da Universidade das Nações Unidas (UNU-MERIT) e autoria de Teresa Juzwiak, Elaine McGregor e Melissa Siegel. O estudo analisou a integração econômica e social de imigrantes e refugiados em oito cidades globais: São Paulo, Lisboa, Roterdã, Auckland,

³⁴⁷ Tradução livre: “Muitos estudiosos destacam a importância de situar a vida dos refugiados *vis-à-vis* aos ambientes social, político e econômico nos quais os refugiados se encontram. Da mesma forma, a fim de compreender a natureza dos meios de subsistência dos refugiados, é essencial situá-los nos mercados em que suas atividades econômicas ocorrem. Especialmente em áreas urbanas, onde os meios de subsistência de refugiados estão inevitavelmente ligados ao setor privado”. (Ibid, p. 24).

Buenos Aires, Chicago, Kuala Lumpur e Nairóbi. A pesquisa focou-se nos esforços do setor privado, e também das prefeituras, em dar a essas pessoas maior proteção e oportunidades de trabalho.

Com relação ao papel do setor empresarial, o estudo reconhece que esse ator não tem sido considerado relevante para políticas de integração de imigrantes e refugiados. No entanto, reconhece-se que o setor privado tem sido visto como um ator com certas responsabilidades sociais. Esta tendência é observada devido ao crescimento de empresas que seguem princípios de responsabilidade social corporativa, por meio das quais elas são capazes de influenciar a sociedade. Outro fator relevante identificado é a diversidade. Além destes fatores, as empresas cada vez mais reconhecem que as migrações internacionais melhoraram a competitividade global e permite que as empresas respondam à escassez de trabalho e de necessidades de competências específicas, além de criar novas oportunidades de mercado³⁴⁸.

2. Empresas e Refugiados: o respeito aos direitos humanos

As empresas têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos e esta responsabilidade foi reconhecida internacionalmente pelos Estados através dos Princípios

³⁴⁸ JUZWIAK, Teresa; MCGREGOR, Elaine; SIEGEL, Melissa. *Migrant and Refugee Integration in Global Cities: The Role of Cities and Businesses*. The Hague Process on Refugees and Migration. 2014. Disponível em: <<http://thehagueprocess.org/migrant-refugee-integration-global-cities-role-cities-businesses/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

Orientadores Sobre Empresas e Direitos Humanos, que foram aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2011. Em 31 princípios, apresentam-se os três pilares sobre direitos humanos e empresas: o Estado deve proteger seus cidadãos de violações de direitos humanos realizadas por empresas, as empresas devem respeitar os direitos humanos³⁴⁹ e tanto Estado, quanto as empresas, têm o dever de reparar as vítimas, em caso de violação.

A principal interseção entre os refugiados e as empresas certamente é o mundo do trabalho. Os refugiados e os solicitantes de refúgio têm o direito ao trabalho garantido no Brasil graças à Lei n. 9.474/97, que define os mecanismos para a implementação da Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados (Convenção de 1951)³⁵⁰ e contam com os direitos relacionados ao trabalho por meio de outros instrumentos internacionais de direitos humanos, sendo o principal a Convenção de 1951 que trata do tema do trabalho em seus artigos 17, 18 e 19.

³⁴⁹ Segundo o Princípio 11: “As empresas devem respeitar os direitos humanos. Isso significa que devem se abster de infringir os direitos humanos de terceiros e enfrentar os impactos negativos sobre os direitos humanos nos quais tenham algum envolvimento” (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: Implementação dos Parâmetros da ONU para “Proteger, Respeitar e Reparar*. Mar.2012, p. 10. Disponível em: <[http://conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012\(1\)\(2\).pdf](http://conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012(1)(2).pdf)>. Acesso em: 15 set.2015.

³⁵⁰ A Convenção constitui o marco institucional para o Direito Internacional dos Refugiados e foi adotada em 28 de julho de 1951, no âmbito da ONU e do ACNUR. Ela fornece a mais abrangente codificação dos direitos dos refugiados em nível internacional e estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

Enquanto a Convenção de 1951 continua sendo o principal instrumento referente aos direitos dos refugiados, o Direito Internacional dos Direitos Humanos oferece um complemento cada vez mais importante para a Convenção. Os direitos humanos aplicam-se a todos, independentemente do *status* legal das pessoas. Neste sentido, a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos permitiu o complemento, ou até a substituição por direitos mais generosos, dos padrões da Convenção de 1951. Quando este é o caso, os Estados devem aplicar o padrão mais benéfico aos refugiados entre os instrumentos legais que foram ratificados. Alguns destes instrumentos regionais e internacionais também adicionaram aspectos e direitos que não foram elaborados na Convenção. Vale ressaltar que instrumentos de direitos humanos³⁵¹ desempenham um papel fundamental em ampliar tanto a definição quanto a proteção dos direitos de integração dos refugiados³⁵².

Um instrumento de *soft law* importante para o cenário de empresas e direitos humanos relativo aos direitos dos imigrantes e refugiados são os *Dhaka Principles for*

³⁵¹ Entre esses instrumentos internacionais, tem-se o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu sexto artigo e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 23. As convenções sobre os direitos da mulher (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979) e contra a discriminação racial (Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1968) também reafirmam o direito ao trabalho de todos os seres humanos em igualdade de condições.

³⁵² COSTA, Rosa da. Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations. In: UNHCR, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION SERVICES. *Legal and Protection Policy Research Series*. POLAS/2006/02, June 2006. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/44bb90882.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

Migration with Dignity (Princípios de Daca para Migração com Dignidade). Estes princípios foram lançados em 2012, pelo *Institute for Human Rights and Business* e visam fornecer uma ferramenta para o negócio responsável com relação aos trabalhadores imigrantes.

Os Princípios de Daca são baseados em padrões internacionais de direitos humanos e trabalho, como os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos e as principais convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Os trabalhadores imigrantes estão presentes em cadeias de fornecimento globais e serviços de vários tipos de indústria e, apesar de sua imensa contribuição econômica, eles estão vulneráveis à exploração e discriminação de seus empregadores e não existe um mecanismo intergovernamental para assegurar a proteção transfronteiriça destas pessoas³⁵³.

Esses princípios visam combater as principais violações de direitos relacionadas ao trabalhador imigrante. O documento elenca os principais tipos de violações sofridas por eles: menores salários, jornada extensiva de trabalho, horários de trabalho não favoráveis, pouco ou nenhum acesso a treinamento ou promoção, alocação desfavorável de tarefas, menos acesso aos cuidados de saúde e proteção social, discriminação devida à raça, cultura, religião, orientação sexual, entre outros.

No caso específico dos refugiados, alguns dos principais obstáculos que enfrentam no mercado de trabalho

³⁵³ Disponível em: <<http://www.ihrb.org/es/news/launch-of-dhaka-principles-for-migration-with-dignity.html>>. Acesso em: 20 dez.2015.

brasileiro são a discriminação e o não reconhecimento do seu direito ao trabalho. Após o pedido de refúgio no Brasil, a Polícia Federal é encarregada de emitir um protocolo que autoriza a estadia do solicitante até o fim do processo. A posse deste Protocolo de Refúgio permite ao refugiado a expedição de uma carteira de trabalho temporária. No entanto, os solicitantes de refúgio enfrentam muitas dificuldades no reconhecimento deste protocolo, já que muitas empresas não o aceitam como um documento válido para a contratação, por desconhecimento dos direitos destas pessoas. Além disto, sofrem discriminação no ambiente de trabalho³⁵⁴.

3. Empresas e Refugiados: a promoção de direitos humanos

Durante o lançamento da nova agenda de desenvolvimento da ONU, em setembro de 2015, diversos representantes de empresas reuniram-se no *Private Sector Forum* (Fórum do Setor Privado), e, em seu discurso de abertura, o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, reforçou a importância do Pacto Global da ONU e de seus dez princípios e afirmou que o Pacto Global é o ponto de partida para que as

³⁵⁴ O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 26, proíbe qualquer forma de discriminação: “Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação” (BRASIL. *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 02 jan.2016).

empresas avancem em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O secretário-geral pediu que as empresas contribuam com o desenvolvimento e comprometam-se, a partir de parcerias, com os desafios mais urgentes do planeta, como a grave crise dos refugiados:

Now I call for even stronger commitment to partnership, especially on our most pressing challenges. [...] On the grave refugee crisis, companies are making critical pledges beyond philanthropy, using their business to help through hiring, supply chains, technology and more ³⁵⁵.

Neste contexto, o Pacto Global da ONU, em parceria com o ACNUR, lançou um chamado à ação para as empresas em resposta à crise dos refugiados, em 2015. Por meio da iniciativa *Business Action Pledge in Response to the Refugee Crisis*³⁵⁶ (Compromisso de ação empresarial em resposta à crise dos refugiados), as duas organizações pedem que as empresas tomem ações para diminuir o sofrimento das pessoas forçadas a fugir de conflitos e apoiem soluções que visem ajudar essas pessoas.

A iniciativa reconhece que a responsabilidade para a paz está nas mãos dos governos, mas a urgência da crise global dos refugiados requer o apoio de todos os atores

³⁵⁵ Tradução livre: “Agora eu conclamo para um compromisso ainda mais forte para a parceria, em especial para os nossos desafios mais intensos. [...] Na grave crise dos refugiados, as companhias estão fazendo solicitações críticas além da filantropia, utilizando seus negócios para ajudar através de contratação, cadeia de fornecimento, tecnologia e mais”. (UNITED NATIONS. *Secretary-General’s remarks at the United Nations Private Sector Forum*. 26 set. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=9020>>. Acesso em: 10 dez. 2015).

³⁵⁶ Disponível em: <https://business.un.org/pledge_refugee_crisis>. Acesso em: 01 nov.2015.

da sociedade, incluindo o setor privado. Não é apenas por intermédio de doações que as empresas podem ajudar. A iniciativa pede mais das empresas: elas podem promover os direitos humanos a partir de quatro tipos de atividades: negócios centrais (como contratação de refugiados e desenvolvimento de produtos de baixo custo para solucionar problemas enfrentados por refugiados, etc.), investimentos sociais estratégicos (em questões humanitárias, por exemplo), *advocacy* (como o engajamento em políticas públicas e conscientização de funcionários) e parcerias.

Durante o ano de 2016, o tema ganhou ainda mais espaço na agenda corporativa e diversas empresas anunciaram seu compromisso com a causa dos refugiados, a partir de outras iniciativas, como o *Call to Action*³⁵⁷ (chamado à ação) da Casa Branca do governo dos Estados Unidos, que buscou o engajamento de empresas por ocasião da conferência *Leaders Summit on Refugees*, convocada pelo então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, que aconteceu em setembro de 2016.

O governo norte-americano convidou o setor privado para apoiar seus esforços e comprometer-se com iniciativas de impacto positivo e durável para os refugiados globalmente e também para os que residem nos Estados Unidos, como um país de reassentamento³⁵⁸.

³⁵⁷ WHITE HOUSE. *Fact Sheet: White House Launches a Call to Action for Private Sector Engagement on the Global Refugee Crisis*. 30 jun. 2016. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/30/fact-sheet-white-house-launches-call-action-private-sector-engagement>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

³⁵⁸ No lançamento deste *Call to Action*, que aconteceu em junho de 2016, quinze empresas, que já estavam tomando medidas significativas em resposta à crise de refugiados, juntaram-se ao chamado da Casa Branca: Accenture, Airbnb, Chobani, Coursera, Goldman Sachs, Google, HP, IBM, JPMorgan Chase & Co., LinkedIn, Microsoft, Mastercard, UPS, TripAdvisor e Western Union.

Segundo o *Call to Action*, existem inúmeras formas para que as empresas apoiem a causa dos refugiados. No entanto, esta iniciativa estava focada em gerar compromissos em três áreas principais: educação (assegurar que crianças, jovens e adultos tenham acesso a escolas de todos os níveis e criar programas de educação à distância de qualidade); emprego (aumentar oportunidades de trabalho para refugiados, de forma assistida, e fomentar empreendedorismo) e ajuda humanitária (aumento do financiamento, melhora das infraestruturas etc). Durante a conferência *Leaders Summit on Refugees*, mais de 50 empresas já haviam se somado às quinze empresas fundadoras.

Outra iniciativa relevante, criada em 2016, é a alemã *We Together*, onde trinta e seis empresas uniram-se para promover a integração de refugiados no país. A iniciativa conta um *website* onde os projetos de integração são incorporados a fim de criar transparência, fornecer orientação e motivar outras empresas a contribuir para o tema. Segundo Heinrich Hiesinger, presidente da ThyssenKrupp, uma das empresas fundadoras do *We Together*: “É uma iniciativa de longo prazo para ajudar a integrar os refugiados na sociedade e no mercado de trabalho”³⁵⁹. De acordo com o *website*³⁶⁰ da plataforma, *We Together* já mobilizou mais de cem empresas para promover a integração de refugiados e as principais ações relatadas são relacionadas à oferta de estágios, vagas de trabalho, treinamento e ensino de idiomas.

³⁵⁹ THYSSENKRUPP. *We-together* “German industry integration initiative”. 10 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.thyssenkrupp.com/en/newsroom/press-releases/press-release-48656.html>>. Acesso em 17 fev 2017.

³⁶⁰ Disponível em: <<http://www.wir-zusammen.de/home>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

Além destas iniciativas, podemos apontar outras, resultantes da pesquisa de Mestrado realizada,³⁶¹ em que a autora analisou relatórios de responsabilidade social, notas de imprensa e realizou entrevistas com algumas empresas que têm contribuído para a integração de refugiados em seus países de acolhida.

Entre as empresas analisadas no âmbito internacional, foram identificadas boas práticas das seguintes companhias: Ikea (Suécia), Fast Retailing / UNIQLO (Japão), Banco ANZ (Austrália) e das seguintes empresas alemãs: Siemens AG, Lanxess, Deutsche Post DHL, Grupo BMW e Deutsche Telekom.

De forma geral, estas empresas estão promovendo ações de apoio à integração de refugiados em seus países, através de parcerias com o ACNUR ou com ONGs e governos locais, e estão oferecendo não apenas recursos financeiros, mas também trabalhando na conscientização do tema do refúgio, através de campanhas de sensibilização para funcionários, clientes, parceiros e população em geral com o objetivo de combater o preconceito. Também incentivam o voluntariado corporativo para causas relacionados ao tema, oferecem vagas de estágio e trabalho específicas para refugiados, oferecem locais para acolhimento de refugiados e incluem refugiados e solicitantes de refúgio em seus programas educacionais e sociais. Em

³⁶¹ TARANTINI, Vanessa Celano; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *A integração local dos refugiados no Brasil e os direitos humanos: o papel das empresas*. [s.n.], São Paulo, 2016.

um dos casos analisados (Ikea), a empresa desenvolveu produtos que visavam melhorar a vida de refugiados³⁶².

No Brasil, o tema do refúgio vem ganhando um amplo espaço na mídia devido à crise atual de refugiados e o aumento do número de solicitações de refúgio no país. Na agenda empresarial, o tema também vem ganhando espaço, ainda que de forma tímida. Os exemplos brasileiros analisados pela autora são oriundos das seguintes empresas: Emdoc, Fox Time Recursos Humanos, Gesplan, Grupo Carrefour, Lojas Renner e Sodexo.

Os exemplos ilustram ações como contratação de refugiados e solicitantes de refúgio flexibilização de processos internos de contratação, conscientização de funcionários e da população sobre o tema, oferta de capacitação profissional e orientação de carreira para refugiados e solicitantes de refúgio. Os casos trazidos enquadram-se em ações de responsabilidade social corporativa, diversidade e promoção de direitos humanos.

Os benefícios relatados por todas estas empresas são múltiplos: melhoria da imagem corporativa, maior engajamento de funcionários e incremento do salário emocio-

³⁶² A Ikea trabalhou junto com o ACNUR no desenvolvimento de lâmpadas de rua solares para os campos de refugiados. A empresa também apoia a organização Better Shelter, que visa construir casas de refugiados duráveis com um custo inferior (ABENOZA, Sira; CARRERAS, Ignasi; SUREDA, Maria. *Colaboraciones ONG y empresa que transforman la sociedad. Instituto de Innovación Social de ESADE y PWC. Septiembre 2015* (Spanish). Disponível em: <<https://www.pwc.es/es/fundacion/assets/programa-esade-liderazgo-social-2015.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2015.

nal³⁶³, aprendido junto a um novo tipo de mercado (caso da IKEA), aumento da credibilidade dentro da comunidade onde a empresa se encontra e desenvolvimento de habilidades de liderança para os funcionários que atuam como mentores de refugiados. Quando empregados, as empresas relatam que os refugiados são altamente comprometidos, humildes, trazem diversidade para o ambiente de trabalho, motivam seus colegas e costumam ficar mais tempo em seus cargos do que os brasileiros (menores taxas de *turn over*³⁶⁴)³⁶⁵.

Conclusão

Os refugiados e solicitantes de refúgio encontram diversas barreiras para sua efetiva integração no país de acolhida, e a busca por um trabalho formal e decente certamente está entre seus principais desafios. O trabalho é

³⁶³ Segundo Danielle Pieroni, da Fox Time: “O salário emocional é basicamente composto por três pilares: oportunidade de desenvolvimento, vida equilibrada, bem-estar psicológico. Para o funcionário ter bem-estar psicológico é necessário que ele tenha reconhecimento, autonomia e transcendência na comunidade. Por essa possibilidade de transcendência é que sentimos que a percepção dos funcionários em relação à marca melhorou. Aumentou o orgulho de pertencer e o engajamento do funcionário em relação à empresa” (PIERONI, Danielle. Atuação Fox Time Refugiados. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <danielle.pieroni@foxtime.com.br> em 10 dez.2015).

³⁶⁴ *Turn over* é “um conceito frequentemente utilizado na área de Recursos Humanos (RH) para designar a rotatividade de pessoal em uma organização, ou seja, as entradas e saídas de funcionários em determinado período de tempo” (Disponível em: <<http://www.significados.com.br/turnover/>>. Acesso em: 05 jan.2016).

³⁶⁵ TARANTINI, Vanessa Celano; ALMEIDA, Guilherme Assis de. Op. cit.

uma condição essencial para a afirmação da autonomia dessas pessoas e para a conquista da independência econômica, aspectos que compõe a dignidade humana. Ademais, o trabalho desempenha um papel chave na integração local ao melhorar as habilidades linguísticas, criar laços de amizade e contatos profissionais, melhorar a situação emocional e a autoestima.

A integração local de refugiados está ligada de modo intrínseco ao acesso ao trabalho. Deste modo, é primordial que o setor empresarial seja conhecedor dos direitos dessas pessoas e esteja sensibilizado com o tema, a fim de não criar barreiras para contratá-las e não discriminá-las, garantindo, deste modo, o respeito aos seus direitos humanos. Quando sensibilizadas com a questão do refúgio, as empresas podem ainda ir além, atuando como um ator que promove os direitos humanos a partir de uma postura proativa e voluntária.

Cada vez mais reconhece-se o *business case* dos direitos humanos e da responsabilidade social corporativa. Além de minimizar riscos que podem trazer prejuízos para as empresas (como a interrupção de atividades por greves, protestos e boicotes etc.), a atuação corporativa responsável oferece proteção de sua reputação, aumenta a atratividade para funcionários e significa o reconhecimento de que é a coisa certa a se fazer³⁶⁶. Ações voluntárias de responsabilidade social também significam ganhos para as empresas ao fazerem com que elas se preparem para uma possível e futura regulamentação, ao incentivarem o

³⁶⁶ CLAPHAM, Andrew. *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006.

aprendizado mútuo quando envolvem diversas partes interessadas para discutir problemas e resolvê-los de forma conjunta e ao inspirarem funcionários que buscam trabalhar em locais onde se identificam com os valores.

Com o exposto, pode-se concluir que as empresas têm capacidade de atuar como um ator importante na integração dos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil e em outros países - seja por intermédio do respeito aos direitos humanos, a partir da não violação de seus direitos enquanto parte interessada de seu negócio (como funcionários, consumidores ou membros de uma comunidade) - seja por intermédio da promoção de direitos humanos, a partir de uma postura proativa e ética, ao *fazer a coisa certa*, e ser um importante suporte para essa população que se encontra em uma situação de vulnerabilidade ainda maior que os nacionais e outros tipos de imigrantes.

Referências Bibliográficas

ABENOZA, Sira; CARRERAS, Ignasi; SUREDA, Maria. *Colaboraciones ONG y empresa que transforman la sociedad*. Instituto de Innovación Social de ESADE y PWC. Septiembre 2015.

CLAPHAM, Andrew. *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: Implementação dos Parâmetros da ONU para "Proteger, Respeitar e Reparar*. Março de 2012.

COSTA, Rosa da. *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations, Legal and Protection Policy*

Research Series. POLAS/2006/02, UNHCR, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION SERVICES, June 2006.

FERMIN, Alfons. *Migrants, cities and the business sector. A global review of research-based evidence for policy making by cities and businesses on migration State of Play Review*. The Hague Process on Refugees and Migration, 2011.

JUZWIAK, Teresa; MCGREGOR, Elaine; SIEGEL, Melissa. *Migrant and Refugee Integration in Global Cities: The Role of Cities and Businesses*. The Hague Process on Refugees and Migration. 2014.

OMATA, Naohiko. *Refugee livelihoods and the private sector: Ugandan case study*. Refugee Studies Centre, Oxford, v. 86, Working Paper Series, Nov 2012.

PORTER, Michael e KRAMER, Mark. *Creating Shared Value: Redefining Capitalism and the Role of the Corporation in Society*. *Harvard Business Review*, v. 89 Issue 1/2, p. 62-77, Jan/ Feb 2011.

RUGGIE, John. *Just business: multinational corporations and human rights*. New York: W. W. Norton & Company, 2013.

TARANTINI, Vanessa Celano; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *A integração local dos refugiados no Brasil e os direitos humanos: o papel das empresas*. [s.n.], São Paulo, 2016.

THYSSENKRUPP. *We-together" German industry integration initiative*, 2016.

UNITED NATIONS. *Secretary-General's remarks at the United Nations Private Sector Forum*. 26 Sep. 2015.

WHITE HOUSE. *Fact Sheet: White House Launches a Call to Action for Private Sector Engagement on the Global Refugee Crisis*, 2016.

DESLOCAD@S AMBIENTAIS

Sem Teto, Sem Terra, Sem Nome e Sem Tutela: os deslocados ambientais internacionais

José Carlos Loureiro da Silva*

Introdução

As mudanças climáticas, nas últimas décadas, têm forçado mais pessoas a deixarem seus locais de origem do que as guerras³⁶⁷, havendo estimativas que até meados do século XXI o número dos deslocados ambientais, também denominados “refugiados ambientais”, seja de 1 bilhão de indivíduos³⁶⁸, o que aumentará, de forma substancial, a pressão migratória mundial.

A questão dos refugiados sempre esteve afeta a razões políticas, religiosas, de nacionalidade, mas o surgimento de um problema causado pelo meio ambiente que obriga indivíduos a abandonarem seus países de origem causou perplexidade nos estudiosos do tema. A tutela desses deslocados pelo Estatuto dos Refugiados se revela inadequada, inexistindo, até o momento,

* Doutor em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável”, da Universidade Santa Cecília (UNISANTA).

³⁶⁷ AB’SABER, Aziz Nacib; LOPES, Adelirian Martins Lara; HOSSNE, William Saad. O conceito de Refugiado Ambiental – é uma questão bioética? *Revista Bioethikos*, São Paulo, 6(4), p. 409-415, 2012, p. 409. Disponível em: <<http://www.saocamillo-sp.br/pdf/bioethikos/98/05.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

³⁶⁸ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Migration, environment and climate change: assessing the evidence. Geneva: *International Organization for Migration*, 2009, p. 43.

reconhecimento e proteção específicos no Direito Internacional, em escala global, a essas pessoas, que nem mesmo dispõem de designação capaz de conceder-lhes *status* específico.

Esse vazio jurídico facilita a rejeição dos Estados à tutela dos deslocados ambientais. E, quando ela ocorre, o imprevisto tem sido a regra, como aconteceu no Brasil em relação aos “refugiados” ambientais haitianos. Estes foram acolhidos sob o *status* de “imigrante por razões humanitárias” por intermédio de Resoluções Normativas, traduzindo que o Brasil considerava a imigração haitiana como uma concessão, não um direito. E sendo tais Resoluções simples normas administrativas, dependentes exclusivamente de decisões das autoridades governamentais, podem deixar de existir a qualquer tempo.

Apontar as variadas locuções que procuram nomear os deslocados ambientais, identificar as formas de proteção para os mesmos e propor soluções específicas para a tutela dessas vítimas constituem os objetivos deste trabalho.

1. O Meio Ambiente Determinando Migrações

O relatório de 2014 do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC) reconheceu que “*climate change poses risks to human and natural systems and that climate change has the potential to impose additional pressures on the various aspects of human security, including environmental migration*”³⁶⁹. Ocorre que, buscando melhora na sua

³⁶⁹ Tradução livre: “a mudança climática impõe riscos para os sistemas humanos e naturais e que a mudança do clima tem o potencial de impor pressões adicionais nos vários aspectos da segurança humana, incluindo a migração”. (RUPPEL, Oliver C. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Calls for More Attention on Human Mobility. Geneva: *International Organization for Migration*, apr. 2014. Disponível em: <<https://weblog.iom.int/intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-calls-more-attention-human-mobility>>. Acesso em: 08 out. 2017).

qualidade de vida, o homem explora desenfreadamente o meio ambiente através de práticas insustentáveis. Essa conduta criou o que Ulrich Beck denomina “sociedade de risco”, na qual os riscos são distribuídos de forma igualitária, atingindo indiscriminadamente a todos e em qualquer parte do nosso planeta. Afirma o citado autor:

Contido na globalização, e ainda assim claramente distinto dela, há um padrão de distribuição dos riscos no qual se encontra um material politicamente explosivo: cedo ou tarde, eles alcançam inclusive aqueles que os produziram ou que lucraram com eles. Em sua disseminação, os riscos apresentam socialmente um *efeito bumerangue*: nem os ricos e poderosos estão seguros diante deles. Os anteriormente ‘latentes efeitos colaterais’ rebatem também sobre os centros de produção. Os atores da modernização acabam, inevitável e bastante concretamente, entrando na ciranda dos perigos que eles próprios desencadeiam e com os quais lucram³⁷⁰.

O deslocamento de pessoas por questões ambientais, fenômeno que vem se agravando em decorrência das constantes agressões à natureza, tem potencial para atingir a todos sem distinção, como o risco citado por Beck. Constata-se a veracidade dessa afirmação com o ocorrido no final do mês de agosto de 2017, ocasião na qual o furacão Harvey devastou a cidade de Houston, a quarta maior cidade dos Estados Unidos da América³⁷¹ e cuja economia

³⁷⁰ BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 43-44.

³⁷¹ MUNDO. Tempestade tropical Harvey deixa 6 mortos no Texas. G1, 27 ago. 2017 Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/inundacoes-atingem-houston-e-40-barcos-sao-usados-em-resgates-de-desabrigados.ghtml>>. Acesso em: 02 out. 2017.

a coloca como uma das 25 cidades mais ricas do mundo³⁷², estando situada no mais poderoso país do planeta. Ali, ricos e pobres, indistintamente, sofreram as consequências do fenômeno climático, tendo suas casas destruídas e sendo obrigados a se mudarem para outras localidades. A imprensa noticiou: “A cidade foi palco da maior inundação da história dos EUA. E a água não discrimina ninguém. Há bairros de mansões submersos, do mesmo jeito que conjuntos de apartamentos mais humildes”³⁷³.

Apesar das evidências, ainda há muitas pessoas que negam que furacões não guardam qualquer relação com o aquecimento global. Em artigo para o periódico *The Guardian*, o cientista Michel Mann afirma que as atividades antrópicas influenciam, sim, no agravamento dos eventos climáticos extremos, asseverando que no caso do furacão Harvey, a elevação da temperatura na superfície marítima naquela região aumenta a umidade do ar. E que com isto, “de acordo com a equação de Clausius-Clapeyron, há uma elevação de aproximadamente 3% no teor médio de umidade atmosférica para cada 0.5° C de aquecimento da superfície dos oceanos”, tendo essa enorme umidade o potencial de criar chuvas muito intensas e maiores inun-

³⁷² ALVES, José Eustáquio Diniz. O Furacão Harvey e os desastres climáticos no Antropoceno. *EcoDebate*. 4 set. 2017. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2017/09/04/o-furacao-harvey-e-os-desastres-climaticos-no-antropoceno-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>> Acesso em: 10 out. 2017.

³⁷³ SANDOVAL, Pablo Ximénez de. A última esperança dos “sem documentos” vítimas do Harvey. *El País*, 3 set. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/03/internacional/1504453219_529207.html>. Acesso em: 07 out. 2017.

dações³⁷⁴. Dessa forma, a combinação de chuvas fortes e as inundações da costa foi a causadora da catástrofe que Houston sofreu, sendo um dos inúmeros e danosos resultados do aquecimento global.

Kirk Smith, professor da Universidade de Berkeley, na Califórnia, afirma que “*climate change the world’s biggest regressive tax: the poorest pay for the behaviour of the rich*”³⁷⁵. E o diretor da instituição “Movimento pelo Desenvolvimento do Mundo” (WDM, na sigla em inglês), Benedict Southworth, afirma que “os países mais pobres do mundo, com 738 milhões de pessoas, não contribuem para as mudanças climáticas, mas são estas mesmas pessoas que irão encarar as piores consequências”³⁷⁶. Entendemos que, face às recentes catástrofes no Golfo do México, tais afirmações merecem ser revistas. Pois o que se constata é que, gradativamente, os mais ricos estão deixando de possuir condições de enfrentar os eventos ambientais extremos, vindo a sofrer as mesmas consequências que os mais pobres. Não constitui mero exercício de futurologia afirmar que, em poucos anos, se não forem tomadas medidas aptas a conter o aquecimento global, pessoas milionárias se-

³⁷⁴ ALVES, José Eustáquio Diniz. Op. cit.

³⁷⁵ Tradução livre: “as mudanças climáticas são o imposto mais regressivo do mundo: os pobres pagam pelo comportamento dos ricos”. (THE ROAD TO THE HORIZON. Climate change: the struggle of the poorest. Disponível em: <<http://www.theroadtothehorizon.org/2008/09/news-climate-change-struggle-of-poorest.html>>. Acesso em: 13 out. 2017).

³⁷⁶ AMBIENTE BRASIL. Países pobres sofrem com as emissões abusivas dos ricos. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2007/01/09/28816-paises-pobres-sofrem-com-as-emissoes-abusivas-dos-ricos.html>>. Acesso em: 12 out. 2017.

jam obrigadas a abandonar suas mansões e atravessar as fronteiras dos seus países, deslocadas que foram por razões questões ambientais.

2. Definições e Nomenclatura

De acordo com o Dicionário de Direitos Humanos, refugiado ambiental é a pessoa que fugiu da sua residência devido a mudanças ambientais que tornaram sua vida ameaçada ou insustentável, sendo algumas vezes obrigada a mudar para outro país³⁷⁷. Indivíduos forçados a sair dos seus países por motivos políticos, religiosos, raciais, de nacionalidade ou por pertencer a determinado grupo social existem, há longo tempo, na história da humanidade, possuem denominação específica – refugiados – e são tutelados no Direito Internacional pela Convenção Relativa ao Estatuto³⁷⁸ do Refugiado, de 1951, modificada pelo Protocolo de 1967. O que há de novo é o aparecimento desses milhares de pessoas obrigadas a saírem dos seus países por causas relacionadas ao fator climático³⁷⁹.

³⁷⁷ DERANI, Cristiane. Dicionário de Direitos Humanos. *ESPMU*. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado+Ambiental>>. Acesso em: 04 out. 2017.

³⁷⁸ Liliana Jubilut afirma que tal diploma, em inglês, é denominado *Convention on the Status of Refugees*, cuja tradução correta é Convenção sobre o *Status* dos Refugiados, e não Convenção sobre o Estatuto do Refugiado. JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 43. Mantemos esta última terminologia por se tratar da tradução oficial.

³⁷⁹ AB'SABER, Aziz Nacib; LOPES, Adelirian Martins Lara; HOSSNE, William Saad. Op. cit.

Ressaltamos que existem os denominados deslocados internos, indivíduos que também foram forçados a deixar seus lugares de morada habitual por problemas ambientais, mas que não transpõem as fronteiras dos seus países de origem, continuando sob a égide das leis destes. De tal categoria de deslocados não trataremos no presente estudo.

São complexos os motivos que causam deslocamentos humanos afetos a questões ambientais, o que dificulta a unanimidade quanto à definição dessas pessoas. Não existe, até o momento, um conceito oficial para essa categoria de migrantes, que foi pioneiramente descrita por Lester Brown, em 1976, mas somente adquiriu projeção internacional através de Essam El-Hinnawi, do National Research Centre, do Cairo, em um trabalho que publicou em 1985 pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente³⁸⁰, e que assim dispõe:

In a broad sense, all displaced people can be described as environmental refugees, having been forced to leave their original habitat (or having left voluntarily) to protect themselves from harm and/or to seek a better quality of life. However, for the purpose of this book, environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By "environmental disruption" in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem

³⁸⁰ BRITO, Brígida. Refugiados ambientais ou pessoas ambientalmente deslocadas. *Conjuntura Internacional*, Janus 2015-2016, p. 52-53, 1.22, p. 53. Disponível em: <http://janusonline.pt/images/anuario2015/1.22_Brigida_Brito_Refugiados.pdf>. Acesso em: 11 out. 2017.

*(or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life*³⁸¹.

Stephen Castles critica o termo “refugiados ambientais” por considerá-lo uma expressão “bastante simplista”, já que leva em conta somente a questão ambiental como razão suficiente para forçar pessoas a se deslocarem, pois acredita que a presença de apenas uma única razão dificilmente exista na prática³⁸². Já Norman Myers, por sua vez, mencionando a relação existente entre fatores ambientais e econômicos, assegura:

In particular, it is sometimes difficult to differentiate between refugees that are driven by environmental factors and those that impelled by economic problems. In certain instances, people with moderate though tolerable economic circumstances at home feel drawn by the

³⁸¹ Tradução livre. “Em um sentido amplo, todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, dado que foram forçadas a sair de seu habitat original (ou saíram voluntariamente) para se protegerem de danos e/ou para buscar uma melhor qualidade de vida. Entretanto, para a finalidade deste livro, refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida. Por “perturbação ambiental”, nessa definição, entendemos quaisquer mudanças físicas, químicas, e/ou biológicas no ecossistema (ou no recurso base), que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana”. (EL-HINNAWI, Essam. *Environmental refugees*. Nairobi: *United Nations Environment Programme* (UNEP), 1985, p. 4-5).

³⁸² CASTLES, Stephen. *Environmental change and forced migration: making sense of the debate*. *Refugees Studies Centre*, Oxford, Working Paper n. 2, 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/3de344fd9/environmental-change-forced-migration-making-sense-debate-stephen-castles.html>>. Acesso em: 09 out 2017.

*opportunity for a better livelihood elsewhere. [...] But those people who migrate because they suffer outright poverty are frequently driven also by root factors of environmental destitution*³⁸³.

A questão é tão controversa que os “refugiados ambientais” têm uma vasta sinonímia. Entre elas temos “refugiados do clima”, “refugiados da conservação”, “refugiados dos grandes projetos de desenvolvimento”³⁸⁴, “refugiados ambientais”, “migrantes ambientalmente forçados”, “refugiados climáticos”, “migrantes ambientalmente induzidos”³⁸⁵ etc, o que gera confusão conceitual sempre que referidos de forma indiferenciada. Todos esses termos não se mostram aptos a nomeá-los e inexistem

³⁸³ Tradução livre: “Em particular, às vezes é difícil diferenciar entre refugiados que são motivados por fatores ambientais e aqueles que são impelidos por problemas econômicos. Em certos casos, pessoas com uma moderada, embora tolerável, situação econômica em casa, são atraídas pela oportunidade de uma vida melhor em outro lugar. [...] Mas essas pessoas que migram porque sofrem por causa de uma pobreza total são frequentemente impulsionadas também por fatores originados de destituição ambiental”. (MYERS, Norman. *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century. Philosophical Transactions Royal Society London B*, n. 357, p. 609-613, 2002, p. 610. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1692964/>>. Acesso em: 10 out 2017.

³⁸⁴ CLARO, Carolina de Abreu Batista. *Refugiados do Clima: Quem são e o que fazer por eles? Revista Pré-Univesp*, n. 51, out. 2015. Disponível em: <<http://pre.univesp.br/refugiados-do-clima#.Viffx36rTIU>>. Acesso em: 01 out. 2017.

³⁸⁵ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca do reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese (Doutorado)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011, p. 74. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1>. Acesso em: 01 out. 2017.

mecanismos juridicamente vinculantes para tutelá-los³⁸⁶, continuando os *experts* do tema à procura de uma locução apta a conferir-lhes *status* peculiar, bem como a expor a complexa situação na qual eles se acham, visando encontrar instrumento capaz de protegê-los.

Entendendo que o termo refúgio pode ser empregado em outros contextos e não somente no Estatuto dos Refugiados, Carolina Claro defende a utilização do vocábulo “refugiados ambientais” para esses indivíduos, afirmando que são eles refugiados “não convencionais” por inexistir tutela específica para os mesmos no Direito Internacional e por estarem excluídos do âmbito da Convenção de Genebra de 1951, que limitou o conceito de refugiado apenas “para os fins da presente Convenção”³⁸⁷. E que poderão vir a ser chamados de “refugiados ambientais”, sem a utilização de aspas, quando houver uma Convenção específica que lhes outorgue respaldo jurídico a nível internacional³⁸⁸.

De outra banda, há os críticos da denominação desse grupo como “refugiados ambientais” por considerá-la danosa àqueles tidos como refugiados conforme o Estatuto de 1951, porque minam a força do instituto e criam confu-

³⁸⁶ LEHMAN, Jessica. *Environmental Refugees: The Construction of a Crisis*, p. 1. Disponível em: <https://uofahsmun.files.wordpress.com/2012/06/jamesmorrissety_academpaper-1.pdf>. Acesso em: 03 out. 2017.

³⁸⁷ CLARO, Carolina de Abreu Batista. A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015, p. 72. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/pt-br.php>>. Acesso em: 09 out. 2017.

³⁸⁸ *Ibid.*

sões quanto ao mesmo³⁸⁹, e também porque leva à busca de uma abordagem de tutela dos migrantes ambientais que se revela ineficiente e inadequada³⁹⁰. Gaim Kibread defende que tal denominação foi criada visando despolitizar os motivos das diásporas humanas e que o seu uso enfraquecerá a proteção dos “verdadeiros” refugiados³⁹¹, tutelados pelo Estatuto de 1951.

Michel Prieur propõe que, ao invés de “refugiado ambiental”, seja usada a locução “deslocados ambientais”, definindo-os da seguinte forma:

On appelle «déplacés environnementaux» les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels

³⁸⁹ GUTERRES, António. *Climate change, natural disasters, and human displacement: a UNHCR perspective*. Genebra: ACNUR, 2009, p. 7.

³⁹⁰ MAYER, Benoît. Pour en finir avec la notion de “réfugiés environnementaux”: Critique d’une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux. *Revue Internationale de Droit et Politique du Développement Durable de McGill*, v. 7, n. 1, p. 33-58, 2011, p. 37.

³⁹¹ KIBREAD, Gaim. Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate. *Disasters*, 21(1), p. 20-38, 1997, p. 21. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41399641/Environmental_causes_and_impact_of_refug20160122-30106-3qnl2n.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1509681528&Signature=o%2FvxcGhKCIPATTcqPnSYNeAn9uM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEnvironmental_Causes_and_Impact_of_Refug.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

*de vie et conduisant à leur réinstallation et à leur relogement*³⁹².

Prieur esclarece a opção do seu grupo de pesquisadores pela nomenclatura “deslocados ambientais” ao invés de “refugiados ecológicos” ou “refugiados ambientais” se deve ao fato de entenderem que o termo “deslocados” reflete melhor a variedade de formas e de causas dessa espécie de migração, bem como o seu caráter não espontâneo e coletivo³⁹³. Ademais, defendem que a expressão “refugiados” pode causar confusão com a situação daqueles previstos no mencionado Estatuto dos Refugiados³⁹⁴. E que a preferência pelo vocábulo “ambientais” ao invés de “ecológicos” tem por objetivo reforçar a percepção que os mencionados deslocamentos não são provenientes apenas de fenômenos naturais, mas sobretudo da ação antrópica

³⁹² Tradução livre: “Chamamos “deslocados ambientais” as pessoas físicas, as famílias e as populações confrontadas com um desastre brutal ou gradual em seu ambiente, afetando inelutavelmente suas condições de vida e lhes forçando a deixar, em caso de emergência ou no seu decorrer, seus lugares habituais de vida e requerendo sua relocação ou realojamento”. (PROJET DE CONVENTION INTERNATIONALE, Artigo 2º, 2. *Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux*, p. 468. Disponível em: <https://www.usherbrooke.ca/droit/fileadmin/sites/droit/documents/RDUS/volume_39/39-12-convention.pdf>. Acesso em: 05 out. 2017.

³⁹³ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana; VERGANI, Vanessa. (2010). Migração, vulnerabilidade e (in)justiça ambiental: desafios e perspectivas. *Revista do Direito UNISC*, Santa Cruz do Sul, n. 33, p. 130-147, jan-jun 2010, p. 139. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/1452/1586>>. Acesso em: 05 out. 2017.

³⁹⁴ MENDES, João. (2010). Congresso Internacional “O novo no direito ambiental por Michel Prieur”. Núcleo de Estudos Internacionais, São Paulo, 3 set. 2010. Disponível em: <<https://neiarçadas.wordpress.com/2010/09/03/congressointernacionalmichelprieur/>>. Acesso em: 05 out. 2017.

e da influência por esta exercida na degradação dos meios de sobrevivência³⁹⁵. Ademais, entende Prieur que como o Estatuto dos Refugiados é aplicado apenas a indivíduos e não a grupos de pessoas, ser este documento impróprio para a proteção dos deslocados ambientais³⁹⁶.

Entendemos que a expressão “deslocados ambientais”, até o momento, revela-se a mais apropriada para a designação dos indivíduos forçados a atravessar as fronteiras dos seus países por problemas naturais ou antrópicos, afetos ao meio ambiente, que tornem difícil ou impossível a sobrevivência dos mesmos nos seus locais de origem. Ademais, considerando que o refúgio exige, entre outras, a condição do indivíduo ter fundado temor de perseguição, esta sempre contará com um agente persecutório. E resta impossível sustentar que o meio ambiente seja tal agente e que esteja a forçar o indivíduo a deixar seu local de residência habitual por “motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, como exige a Convenção de Genebra de 1951.

3. A Tutela Internacional dos Deslocados Ambientais

Transcorridas mais de quatro décadas do surgimento da locução “refugiados ambientais”, esses migrantes continuam sem *status* legal próprio e, em âmbito internacional, nenhuma espécie de tutela específica é juridicamente obrigatória em relação aos mesmos, havendo se revelado

³⁹⁵ PROJET DE CONVENTION INTERNATIONALE. Op. cit., p. 463.

³⁹⁶ PRIEUR, Michel. Quel statut pour les déplacés environnementaux? In: TOURNEPICHE, Anne-Marie (org.). *La protection internationale et européenne des réfugiés*. Paris: Editions Pedone, 2014, p. 130.

infrutíferas as tentativas de protegê-los através de documentos já consagrados pelo Direito Internacional.

A Convenção Árabe Para Regular o *Status* de Refugiados em Países Árabes é um tratado que adota, de maneira expressa, e desde 1994, a noção de deslocados ambientais, dispondo, no seu artigo 1º, considerar refugiados não somente os que correspondem à definição da Convenção de 1951, mas também aquele que, contra sua vontade, se vê forçado a deixar seu país de origem em consequência de desastres naturais. Porém, pelo fato de não haver sido ratificada por Estado algum, é despida de qualquer força vinculante, além dessa inexistência de ratificações impossibilitar a sua utilização como “meio de comprovação de um costume regional no sentido do reconhecimento de refugiados ambientais”³⁹⁷.

A tutela dos deslocados ambientais pelo Estatuto dos Refugiados de 1951 não se mostra adequada. Citamos, como exemplo, o caso do quiribatiano Ioane Teitiota, que reivindicou ao governo neozelandês o *status* de refugiado com base no citado Estatuto, sob a alegação de que o aquecimento global deixou sua família sem opção de retorno e que a sua vida, a de sua esposa, além das dos seus três filhos, estes nascidos na Nova Zelândia, corriam risco na sua terra natal, Kiribati³⁹⁸. Este país, situado a menos de

³⁹⁷ SALIBA, Aziz Tuffi; VALE, Mariana Ferolla Vallandro do. A proteção internacional dos migrantes ambientais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 54, n. 213, p. 13-37, jan/mar 2017, p. 17-18. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p13.pdf>. Acesso em: 03 out. 2017.

³⁹⁸ FRANCE PRESSE. Nova Zelândia expulsa 1º solicitante de asilo por motivos climáticos. G1, 04 set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/09/nova-zelandia-expulsa-1o-solicitante-de-asilo-por-motivos-climaticos.html>>. Acesso em: 04 out. 2017.

dois metros do nível do mar, é um dos mais vulneráveis do mundo, devido à elevação do nível dos oceanos causado pelo aquecimento global³⁹⁹, correndo o risco de desaparecer. Alegou o requerente, cujo visto de trabalho havia se expirado, que caso a deportação de sua família para Kiribati se consumasse, seria maléfica à saúde de seus três filhos, que poderiam sofrer os efeitos da poluição e salinização da água, além da inundação de terrenos. Michael Kidd, advogado de Teitiota, declarou que “o acesso à água potável é um direito humano básico”, mas que o governo quiribatiano não pode garanti-lo devido ao fato de a situação já se encontrar fora de seu controle. Acrescentou que: “Teitiota foi perseguido de forma passiva pelas circunstâncias nas quais vive e o governo de Kiribati não tem o poder de melhorá-las”⁴⁰⁰. O solicitante recebeu o apoio de muitos neozelandeses, inclusive do reverendo Iosefa Sua-malie, que afirmou na rádio *New Zealand*: “A mudança climática é uma forma de perseguição e tentamos salvar estas famílias pedindo asilo na Nova Zelândia”⁴⁰¹.

Porém, apesar do comovente apelo, a ação restou infrutífera, entendendo a Suprema Corte da Nova Zelândia, em julho de 2015, que Teitiota não se adequava aos critérios para obter o *status* de refugiado pelo fato de o mesmo ser concedido apenas aos indivíduos que se encontram sob ameaça de perseguição no seu país de origem, segun-

³⁹⁹ TERRA. Cidadão de Kiribati pede asilo à Nova Zelândia como refugiado climático. *Ciência*, 17 out 2013. Disponível em: <<https://noticias.terra.com.br/ciencia/cidadao-de-kiribati-pede-asilo-a-nova-zelandia-como-refugiado-climatico,74022771f56c1410VgnCLD200000ec6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 04 out. 2017.

⁴⁰⁰ Ibid.

⁴⁰¹ FRANCE PRESSE. Op. cit.

do dispõe a Convenção de Genebra de 1951. Apesar de reconhecer que Kiribati enfrenta “incontestavelmente desafios” climáticos, o tribunal entendeu que “Teitiota não corria um grave risco” em Kiribati⁴⁰². E o requerente e a sua família acabaram deportados.

Com efeito, pessoas obrigadas a se deslocar por razões climáticas não se identificam com os refugiados clássicos. Como afirma Liliana Jubilut, o surgimento do instituto do refúgio está relacionado à Revolução Bolchevique, ocasião em que milhares de pessoas se viram obrigadas a fugir da União Soviética por motivo de perseguição, o que causou preocupação da Liga das Nações. Esta criou, em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Rusos, que foi a semente da tutela internacional aos refugiados⁴⁰³. Atualmente, o órgão incumbido da proteção a estas pessoas é o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), criado em dezembro de 1950 pela Assembleia Geral da ONU, cuja missão é a de promover ações e buscar soluções para a temática dos refugiados.

Em 28 de julho de 1951 a Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, adotou a denominada Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que dispõe, no seu artigo 1º, A, 2, que refugiado é a pessoa que:

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-

⁴⁰² Ibid.

⁴⁰³ JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit., p. 75.

se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Constata-se, pois, que desde os seus primórdios, o instituto do refúgio não guarda qualquer relação com problemas afetos ao meio ambiente. Adepto deste entendimento, Julien Bétaille assegura que:

*L'inadéquation de la Convention de Genève aux déplacements environnementaux constitue manifestement un point de consensus au sein de la doctrine française. Ainsi, aucun auteur ne plaide en faveur de l'interprétation de la Convention de Genève dans le but d'inclure dans son champ d'application les "réfugiés écologiques"*⁴⁰⁴.

Ademais, para os defensores da tutela dos deslocados ambientais pelo Estatuto dos Refugiados, válido mencionar o alerta de Stephen Castles no sentido de que, no contexto da crise migratória contemporânea, isso representaria grande risco, pois quaisquer alterações nesse documento poderia torná-lo ainda mais restrigente já que existem aqueles que

⁴⁰⁴ Tradução livre: "A inadequação da Convenção de Genebra para os deslocamentos ambientais constitui manifestamente um ponto de consenso no seio da doutrina francesa. Assim, nenhum autor defende a interpretação da Convenção de Genebra, a fim de incluir no seu âmbito de aplicação os "refugiados ecológicos". (BÉTAILLE, Julien. Des "réfugiés écologiques" à la protection des "déplacés environnementaux" éléments du débat juridique en France. *Migrations et environnement. Hommes & Migrations*, n. 1284, p. 144-155, 2010, item 10. Disponível em: <<https://hommesmigrations.revues.org/1257#abstract>>. Acesso em: 07 out. 2017).

entendem ser muito amplo o conceito tradicional de refugiado, exigindo seja o mesmo mais restrito, entre os quais Jack Straw, ex-Ministro do Interior do Reino Unido.⁴⁰⁵

Existem vários outros documentos que buscam tutelar os deslocados ambientais. Entre eles citamos a proposta do governo maldivo, de 2006, para adoção de um novo Protocolo à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, com o objetivo de englobar novas situações de refúgio decorrentes de desastres e catástrofes ambientais⁴⁰⁶; a Convenção para Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas⁴⁰⁷, de pesquisadores australianos liderados por David Hodgkinson⁴⁰⁸, Convenção esta que reconhece o efeito das alterações climáticas nas migrações internacionais⁴⁰⁹ e visa o estabelecimento de um regime internacional para as pessoas com *status* de ambientalmente deslocadas, bem como para o tratamento dos efeitos das

⁴⁰⁵ CASTLES, Stephen. Op. cit.

⁴⁰⁶ LIPPSTEIN, Daniela; GOMES, Daniela. *A proteção político-jurídica do refugiado ambiental*, p. 183. Direito em debate. *Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí*, Ano XXII, n. 40, jul.-dez., p. 155-192, 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/1724>>. Acesso em: 06 out. 2017.

⁴⁰⁷ *A CONVENTION FOR PERSONS DISPLACED BY CLIMATE CHANGE*. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/>>. Acesso em: 06 out. 2017.

⁴⁰⁸ Ibid.

⁴⁰⁹ REI, Fernando; SILVA, José Carlos Loureiro da. Invisíveis: a rejeição ao Estatuto do Refugiado Ambiental, *Leopoldianum*, Ano 39, n. 107/108/109, p. 105 - 122, 2013, p. 117. Disponível em: <periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/download/476/437>. Acesso em: 07 out. 2017.

mudanças climáticas⁴¹⁰; o Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais⁴¹¹, de autoria de pesquisadores franceses de Limoges, e que se trata de uma Convenção-Quadro que tem como objetivo contribuir para a garantia dos direitos dos deslocados ambientais, organização da sua acolhida, bem como do seu eventual retorno, e no qual cada parte contratante se compromete em acolher tais deslocados, conferindo-lhes direitos estabelecidos no próprio texto da Convenção⁴¹².

A Convenção Africana da Organização da Unidade Africana, de 1969, que rege Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, são instrumentos regionais que possibilitam uma definição mais ampla de refugiados, nela incluindo, como fundamento para o reconhecimento desse *status*, o deslocamento com a finalidade de fugir de “eventos que perturbam seriamente a ordem pública”⁴¹³. Em que pese o fato de os desastres ambientais poderem ser encarados como eventos que preenchem esse requisito, a *opinio juris* dos Estados não se coaduna com tal entendimento⁴¹⁴.

⁴¹⁰ HODGKINSON, David; BURTON, Tess. Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change. *Seminar presentation at the Grantham Research Institute on Climate Change*, 6, London: London School of Economics, 2009. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/documents/DH%20TB%20LSE%20presentation.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2017.

⁴¹¹ PROJET DE CONVENTION RELATIVE AU STATUT INTERNATIONAL DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX. Op. cit.

⁴¹² Ibid.

⁴¹³ SALIBA, Aziz Tuffi; VALLE, Mariana Ferolla Vallandro do. Op. cit.

⁴¹⁴ McADAM, Jane. *Environmental migration governance*. UNSW Law Research Paper, n. 1, 2009, p. 18-19.

Desse modo, não há qualquer instituto jurídico internacional tornando possível que os deslocados ambientais internacionais tenham o direito de serem reconhecidos como refugiados ou que lhes assegure direitos específicos. Nenhum dos citados documentos possui força vinculante nesse sentido. Assim, situados num limbo jurídico, os deslocados pelo meio ambiente continuam à espera de uma convenção internacional que os reconheça e socorra.

Conclusão

Embora recorrentes os debates a respeito dos deslocados ambientais, até o momento poucos resultados práticos foram obtidos em prol dessas pessoas. Numa época em que aumenta exponencialmente o número desses deslocados, a política de “portas fechadas” faz países como Estados Unidos, França, Inglaterra, Hungria, Áustria e Itália construir muros nas suas fronteiras para impedir a entrada de imigrantes⁴¹⁵, expondo a enorme dificuldade para se encontrar soluções duradouras para tal problema na atualidade.

O improvisado continua a ser a tônica na proteção dos deslocados ambientais, tal como ocorreu no Brasil em relação aos haitianos. Foram estes acolhidos sob o *status* de “imigrante por razões humanitárias”, o que traduz uma concessão, não um direito, modificável, portanto, a qualquer tempo.

Uma solução convencional para esses deslocados implicaria no reconhecimento de uma definição vinculan-

⁴¹⁵ IG SÃO PAULO. Além dos EUA: veja os muros que tentam barrar imigrantes pelo mundo. *Último Segundo*, São Paulo, 30 jan. 2017. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2017-01-30/muro-fronteira.html>> Acesso em: 01 out. 2017.

te a um vocábulo ainda controverso e um tratado nesse campo, com certeza, mereceria a rejeição da maioria dos Estados receptores de migrantes, o que o tornaria ineficaz. Supondo um eventual consenso entre vários países que possibilitasse a adoção de um conceito único de deslocados ambientais, a resposta que os Tribunais de muitos Estados têm dado nessa matéria expõe a dificuldade de aceitação de uma proteção mais ampla desses migrantes.

Apesar desse cenário radicalmente desfavorável aos imigrantes, não vemos outra solução para o problema dos deslocados ambientais senão a elaboração de um documento jurídico internacional capaz de estabelecer, além de uma definição do vocábulo, critérios autônomos para a tutela desta novel categoria de pessoas. A esperança é que o fato de os países ricos estarem sofrendo danos resultantes do aquecimento global, como recentemente ocorreu com os furacões do Golfo do México, estimule gestos de antecipação a situações mais extremas, compelindo os Estados a criarem instrumentos internacionais buscando solucionar a questão dos deslocados ambientais.

Mas nem tudo são espinhos. Não podemos deixar sem registro o enorme avanço que representou o Acordo de Paris ao recomendar, no seu artigo 50, “abordagens integradas para prevenir, minimizar e abordar o deslocamento relacionado aos impactos adversos da mudança do clima”.⁴¹⁶ Apesar de não estabelecer direitos específicos aos indivíduos que fazem esse tipo de deslocamento, o

⁴¹⁶ ONU BRASIL. Adoção do Acordo de Paris. Acordo de Paris sobre o Clima. 12 dez. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acordodeparis/>> Acesso em: 03 out. 2017.

relevante Acordo reconheceu a existência dos deslocados ambientais, o que representa importante ganho. E esse reconhecimento tem uma relevância terminológica pelo fato de colocar fim ao debate acerca da utilização do regime de refugiados para tutelar os deslocados ambientais, consolidando que o caminho é o dos deslocados, que o regime deve ser outro, o que estimulará os pesquisadores do tema a se concentrarem nessa linha.

Catherine Wihtol de Wenden indaga se os deslocados ambientais são os migrantes do amanhã⁴¹⁷. A resposta que se impõe é negativa, pois são eles, sem dúvidas, migrantes contemporâneos, necessitando de urgente amparo. E nessa categoria qualquer um de nós, e a qualquer momento, poderá ser incluído, pois vivemos todos na sociedade de risco que Beck⁴¹⁸ anunciou.

Referências Bibliográficas

AB'SABER, Aziz Nacib; LOPES, Adelirian Martins Lara; HOSSNE, William Saad. *O conceito de Refugiado Ambiental – é uma questão bioética? Revista Bioethikos*, São Paulo, 6(4), p. 409-415, 2012.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

BÉTAILLE, Julien. Des “réfugiés écologiques” à la protection des “déplacés environnementaux” éléments du débat juridique

⁴¹⁷ WENDEN, Catherine Wihtol de. *La question migratoire au XXe siècle: migrants, réfugiés et relations internationales*. 2eme Éd. Paris: Presses de Sciences Po, p. 159.

⁴¹⁸ BECK, Ulrich. Op. cit.

en France. *Migrations et environnement. Hommes & Migrations*, n. 1284, p. 144-155, item 10, 2010.

BRITO, Brígida. Refugiados ambientais ou pessoas ambientalmente deslocadas. *Conjuntura Internacional*, p. 52-53, 2015-2016.

CASTLES, Stephen. Environmental change and forced migration: making sense of the debate. *Refugees Studies Centre*, Oxford, Working Paper n. 2, 2002.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

_____. Refugiados do Clima: Quem são e o que fazer por eles? *Revista Pré-Univesp*, n. 51, out. 2015.

DERANI, Cristiane. Dicionário de Direitos Humanos. *ESPMU*, 2006;

EL-HINNAWI, Essam. Environmental refugees. Nairobi: *United Nations Environment Programme (UNEP)*, 1985.

HODGKINSON, David; BURTON, Tess. Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change. *Seminar presentation at the Grantham Research Institute on Climate Change*, 6, London: London School of Economics, 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Migration, environment and climate change: assessing the evidence. Geneva: *International Organization for Migration*, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

LEHMAN, Jessica. *Environmental Refugees: The Construction of a Crisis*, 2009.

LIPPSTEIN, Daniela; GOMES, Daniela. *A proteção político-jurídica do refugiado ambiental*, p. 183. *Direito em debate. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí*, Ano XXII, n. 40, jul.-dez., p. 155-192, 2013.

McADAM, Jane. *Environmental migration governance*. UNSW Law Research Paper, n. 1, 2009.

MYERS, Norman. *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*. *Philosophical Transaction Royal Society London B*, n. 357, p. 609-613, 2002.

PRIEUR, Michel. *Quel statut pour les déplacés environnementaux?* In: TOURNEPICHE, Anne-Marie (org.). *La protection internationale et européenne des réfugiés*. Paris: Editions Pedone, 2014.

REI, Fernando; SILVA, José Carlos Loureiro da. *Invisíveis: a rejeição ao Estatuto do Refugiado Ambiental*, *Leopoldianum*, Ano 39, n. 107/108/109, p. 105 - 122, 2013.

RUPPEL, Oliver C. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Calls for More Attention on Human Mobility*. Geneva: *International Organization for Migration*, apr. 2014.

SALIBA, Aziz Tuffi; VALE, Mariana Ferolla Vallandro do. *A proteção internacional dos migrantes ambientais*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 54, n. 213, p. 13-37, jan/mar 2017.

WENDEN, Catherine Wihtol de. *La question migratoire au XXe siècle: migrants, réfugiés et relations internationales*. 2eme Éd. Paris: Presses de Sciences Po, 2013.

Políticas de Proteção aos Deslocados Ambientais no Sistema Internacional: reflexões sobre o papel da soberania estatal

Paula Pimenta Matoso Nunes*

Introdução

Atualmente, o foco das análises e estudos sobre migrações forçadas tem sido apontado especialmente para a questão dos refugiados em virtude dos grandes fluxos migratórios decorrentes de conflitos nos últimos cinco anos. No entanto, as migrações de caráter compulsório englobam também o grupo daqueles que se deslocam involuntariamente por razões relativas ao meio ambiente. Em média, cerca de 19 milhões de pessoas migram interna ou externamente por conta de eventos ambientais anualmente⁴¹⁹ e para o ano de 2050, estima-se que a quantidade de pessoas deslocadas por conta da degradação do meio ambiente poderá ultrapassar 100 milhões de indivíduos⁴²⁰. Apesar do expressivo número, no que tange às migrações ambientais no âmbito internacional, não há até o momento nenhum

* Doutoranda em Migrações na Universidade de Lisboa. Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharela em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE).

⁴¹⁹ INTERNAL DISPLACEMENTS MONITORING CENTRE (IDMC), *Global Estimates 2015*. Genebra, 2015. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>>. Acesso em 15 out. 2017.

⁴²⁰ UNITED NATIONS UNIVERSITY (UNU). *As Ranks of "Environmental Refugees" Swell Worldwide, Calls Grow for Better Definition, Recognition, Support*. Conference Paper, 2005.

tipo de instrumento internacional normativo que garanta a proteção dos direitos desses indivíduos.

A dinâmica das migrações ambientais não é recente assim como o debate em torno do tema. Desde a década de 1970 discute-se a importância de incluir o deslocamento por motivações ambientais na seara de regimes internacionais de direitos humanos. No entanto, o debate em torno das migrações forçadas ambientais segue repleto de discordâncias. O primeiro ponto de controvérsia está centrado na definição. Migrantes ambientais, refugiados climáticos, eco-refugiados, são algumas das expressões designadas para denominar esses indivíduos. Neste texto, o termo utilizado será deslocado ambiental⁴²¹. Essa escolha se deve ao fato de que não podem ser considerados refugiados de acordo com a definição da Convenção Relativa ao *Status* dos Refugiados da Organização das Nações

⁴²¹ O termo “deslocamento” no âmbito das migrações conota o sentido de migração forçada tal como classificado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM). O autor Michel Prieur também utiliza a expressão para designar a criação de um documento que possa diferenciar as migrações forçadas ambientais de refúgio. Cf. em: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Derecho Internacional Sobre Migración: Glosario Sobre Migración*, n.7, Ginebra, 2006; PRIEUR, Michel. *Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons*, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/prieur-convention_on_the_international_status_of_environmentally.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

Unidas (ONU) de 1951⁴²², porém pretende-se ressaltar o caráter forçoso desse tipo de migração⁴²³.

Outro elemento desafiador está nas circunstâncias que desencadeiam as migrações ambientais. Os eventos climáticos podem ser repentinos (tsunamis, furacões, terremotos) ou graduais (acidificação dos oceanos, elevação do nível do mar, extinção de ecossistemas), resultarem em deslocamentos de caráter temporário ou permanente, serem oriundos de desastres naturais ou antropogênicos (construções de barragens, represas). A falta de consenso no que tange à classificação dos motivadores de deslocamentos ambientais resulta em maiores esforços internacionais em relação aos eventos climáticos de impacto imediato como furacões, terremoto e tsunamis. Por conseguinte, as migrações forçadas devido aos processos de degradação ambiental graduais esbarram em ainda mais obstáculos.

Diversas ações têm sido desenvolvidas ao longo dos últimos anos em torno do tema mas ainda assim demons-

⁴²² As motivações para o reconhecimento do *status* de refugiado consideram toda e qualquer pessoa que se encontra “[...] perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país[...]”. Cf. em: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951, p. 2. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 15 out. 2017.

⁴²³ A descrição dos deslocamentos ambientais como categoria de migração forçada está contida na definição do termo pela OIM. Cf. em: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Derecho Internacional Sobre Migración: Glosario Sobre Migración*, n.7, Ginebra, 2006.

tra estar longe da conformação de um instrumento internacional de proteção. Para além de questões estruturais, semânticas e de definição, a principal barreira está na vontade política dos Estados de se comprometerem em um acordo vinculante que possa acarretar responsabilidades e deveres. Diante disso, o objetivo desse texto é refletir em que medida a soberania estatal e a proteção de direitos humanos resultam em uma relação antinômica e apresentar as medidas criadas no plano internacional, sobretudo sob a égide da ONU, no que se refere ao tema da proteção dos deslocados ambientais e as principais barreiras.

1. Soberania e suas Transformações a Partir do Século XX

No intuito de embasar a discussão acerca da proteção dos deslocados ambientais, serão adotadas as visões de autores que se debruçam sobre o tema da soberania enquanto objeto utilizado no sistema internacional para definir os limites dos direitos humanos como Robert Walker, Seyla Benhabib e Jean Cohen.

Desde meados do século XX, diversos eventos alteraram a configuração do sistema internacional. A maior incidência de conflitos – vide as duas grandes guerras – suscitou o surgimento de tratados e acordos internacionais em torno da proteção do indivíduo. O marco histórico desse processo está na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH). A partir do final da Segunda Guerra Mundial, com o surgimento da ONU, os direitos humanos passaram a integrar de maneira universal a agenda do direito internacional.

A DUDH, apesar de não ser um tratado, se tornou um importante instrumento no tema de direitos humanos, servindo como base ideológica no desenvolvimento de regimes internacionais em prol da manutenção de direitos essenciais ao ser humano. Consequentemente, a visão até então preponderante no sistema internacional de que a violação dos direitos dos cidadãos nacionais eram assuntos internos de cada Estado não sendo passível de intervenção externa - alicerçada no conceito de soberania - deu lugar a um ambiente de coordenação de ações orientadas pela DUDH na ONU, explicitando a inclusão do tema na agenda internacional como elemento relevante nas relações entre os Estados. Desse modo, a soberania a partir do século XX ganhou novos contornos, diferentes dos quais se originou. Sem dúvidas, o período de guerras marcou essa transformação assim como a inclusão de novos temas na agenda internacional.

Ainda assim, a soberania institucionaliza um espaço político que delimita a aplicação de princípios éticos comuns no âmbito internacional e pode exercer a dupla função de solução de problemas bem como de barreiras às questões pertinentes à comunidade internacional⁴²⁴. Essa ambiguidade do princípio da soberania estatal cria lógicas de inclusão e exclusão que são consolidadas por meio da legitimação de específicas formas espaciais de discriminação onde as mesmas podem ser autorizadas no tempo e espaço. Os novos contornos da soberania reproduzem formas específicas de desenhar literalmente as linhas através

⁴²⁴ WALKER, Robert. *Inside/Outside: Relações Internacionais como Teoria Política*. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2013.

de aspectos territoriais (físicos) e expressões de princípios legais. Limites no espaço e território expressam limites nas leis e estes manifestam demarcações de poder, autoridade, comunidade, responsabilidade e liberdade⁴²⁵.

A vida política nem sempre dependeu de específicas formas de discriminação como as praticadas no sistema de Estados soberanos. Essas discriminações não são naturais ou universais, mas foram concebidas culturalmente, legalmente e conseqüentemente universalizadas. A soberania, nesse caso, é utilizada para justificar a autoridade sobre determinado território, decidindo sobre o que é legítimo e o que constitui uma excepcionalidade⁴²⁶.

Desse modo, o princípio da soberania se baseia sobretudo na distinção constitutiva entre legitimidade/ilegitimidade, insiders/outsideers, uma dicotomia que legitima e autoriza espaços de exclusão que se estabelecem acima dos direitos humanos:

Estruturado dentro de uma metafísica espacial do Mesmo e do Outro, de cidadão e inimigo, de identidade e diferença, o princípio da soberania expressa uma ética da exclusão absoluta. [...] A reivindicação ética e política de um monopólio estadista sobre a identidade humana, a comunidade política e a autoridade legítima é suficiente para justificar a alegação de que a ação humana no âmbito espacial específico das relações internacionais não pode ser orientada por princípios éticos.⁴²⁷

⁴²⁵ WALKER, Robert. *After the Globe, Before the World*. Nova Iorque: Routledge, 2010.

⁴²⁶ WALKER, Robert. *Inside/Outside: Relações Internacionais como Teoria Política*. Op. cit.

⁴²⁷ Ibid, p. 111.

Os discursos e tratados acerca dos direitos humanos têm como função desabilitar ou limitar o argumento da soberania no que concerne às medidas de jurisdição doméstica, imunidade governamental e o princípio da não-intervenção em casos de violação da prerrogativa de proteção do indivíduo⁴²⁸.

As lógicas de inclusão e exclusão estão essencialmente alicerçadas na ideia de pertencimento político através da nacionalidade. Nesse contexto, os migrantes representam a imagem do Outro, a possível representação de uma ameaça. O ponto basilar do princípio da soberania estatal encontra-se justamente no monitoramento e proteção das fronteiras e, para tanto, são aplicadas medidas para obstaculizar a entrada de estrangeiros, refugiados e requerentes de asilo em geral. Esse processo cria um espaço de tensão entre a garantia dos direitos humanos e a manutenção do elemento crucial de fronteiras; o controle da migração⁴²⁹.

A autora Seyla Benhabib questiona a delimitação desse direito dentro do espaço do Estado-nação e ao incluir os migrantes e refugiados nesse cenário político global, Benhabib questiona a ideia de participação estritamente nacional, ressaltando a importância do direito à cidadania como forma de acesso a direitos básicos. Dessa forma, o argumento de que a violação dos direitos dos cidadãos nacionais deva restringir-se ao âmbito doméstico de cada Estado apoiada no conceito de soberania deve ser

⁴²⁸ COHEN, Jean. *Rethinking Human Rights, Democracy, and Sovereignty in the Age of Globalization*. In: *Political Theory*, v. 36, n. 4, 2008, p. 578-606.

⁴²⁹ BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. New York: Cambridge University Press, 2004.

conciliada com a inclusão do indivíduo na agenda internacional como elemento relevante nas relações entre os Estados. No entanto, o modelo estatal Westphaliano em muitas ocasiões não se adequa às demandas da sociedade, sendo questionado quanto à sua eficácia na garantia dos direitos humanos frente a um contexto de globalização em que as fronteiras tornam-se cada vez mais fluidas.

A questão da nacionalidade, sob o prisma da soberania estatal, tem a função de respaldar a criação de normas e regras por parte de grupos específicos dentro do conceito de nação principalmente no que tange aos temas de migração e refúgio, não considerando o impacto dessas normas aos indivíduos as quais elas se referem, excluindo-os ainda mais da comunidade política que define seus direitos e isentando os Estados de compromissos com os direitos dos que teoricamente não pertencem àquele território específico⁴³⁰.

Benhabib, contudo, frisa que não defende o fim do Estado mas critica as bases em que este foi concebido no âmbito da modernidade estabelecendo fronteiras definidas entre o âmbito doméstico e externo e ignorando conflitos que permeiam esses dois lados já que as interações entre comunidades humanas são perenes e demonstram a interdependência entre os indivíduos na sociedade global. Por ser muitas vezes compreendida como um conceito arraigado ao território nacional, a soberania política do indivíduo se vê fragmentada diante da exacerbação do nacional. De forma similar, Walker defende que a soberania dos

⁴³⁰ Ibid.

Estados deve adaptar-se às transformações e novos desafios correspondentes no mundo sobre territórios, direitos humanos e mobilidade⁴³¹.

A soberania e os direitos humanos podem ser considerados princípios legais distintos, porém diretamente relacionados e, portanto, devem ser moldados entre si para a condução de um Estado mais justo e eficaz na execução das diretrizes dos direitos humanos. O equilíbrio na relação entre soberania e direitos humanos pressupõe igualdade soberana entre território e indivíduo⁴³².

Entretanto, por se tratar de um aspecto de caráter mais político do que legal, os avanços dos instrumentos que visam a proteção dos deslocados ambientais esbarram na pouca disposição dos Estados em aderirem a maiores compromissos.

Diferentemente de eventos climáticos que resultam somente em movimentações dentro da fronteira nacional como no caso do rompimento da barragem de Mariana em Minas Gerais no ano de 2015 e do furacão Katrina que atingiu o sul dos Estados Unidos em 2005, as migrações ambientais internacionais relacionam-se diretamente com o princípio da soberania estatal. Os deslocamentos internos, por estarem sob a égide da jurisdição doméstica, requerem da comunidade internacional essencialmente ações

⁴³¹ WALKER, Robert. *After the Globe, Before the World*. New York: Routledge, 2010.

⁴³² COHEN, Jean. International Human Rights, Sovereignty and Global Governance: Toward a New Political Conception. In: ID. *Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 159-222

de cooperação de caráter humanitários. Ao transpassarem os limites do espaço nacional, a soberania e a gestão territorial passam a ser confrontados com a entrada desses migrantes. Dessa forma, para os Estados é mais conveniente tratar do tema como exceção, como circunstância não comum dentro do âmbito das migrações forçadas ainda que as evidências mostrem o contrário.

Tratar de um tema referente à proteção do ser humano como questão humanitária faz com que os Estados se coloquem na condição de doadores por meio de atos solidários sem que isso implique em uma obrigação por parte dos mesmos quando na verdade o direito à proteção de vítimas de desastres deveria ser considerado um direito humano uma vez que esses indivíduos ao cruzarem as fronteiras do seu país são privados dos direitos à saúde, serviços sociais básicos, moradia, entre outros⁴³³.

A resistência em conceber instrumentos de proteção específicos para os deslocados ambientais torna-se uma forma de minar a possibilidade de reivindicação de responsabilidades aos Estados receptores de acolher e proteger. A ausência de uma categoria ou *status* específico acaba por situar os migrantes ambientais em um limbo normativo, concedendo a cada Estado a função de decidir sobre a entrada desses migrantes em seus territórios e seus direitos de pertencimento àquela sociedade. Consequentemente, as discussões sobre as migrações forçadas por razões ambientais estão pautadas em instrumentos não vinculativos e recomendações de prevenção.

⁴³³ JAKOVLJEVIC, Bosko. Right to Humanitarian Action and State Sovereignty. In: INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW. *Humanitarian Action and State Sovereignty*. San Remo: Edizioni Nagard, 2001, p. 95-101.

2. Instrumentos de Proteção aos Deslocados Ambientais: Entre Avanços e Recuos

A inclusão do meio ambiente como tópico de relevância na agenda internacional se deu após a partir dos anos setenta com a Conferência de Estocolmo e culminou, nessa mesma década, na criação de um órgão da ONU: Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (PNUMA). As discussões surgidas a partir desse período em torno das questões ambientais tiveram como foco principalmente a dinâmica de intervenção do homem como forma de expor os danos causados ao meio ambiente por meio de contaminações químicas, vazamentos de óleo e principalmente, desperdício de recursos naturais⁴³⁴.

Desde então, diversos acordos e tratados são elaborados a fim de minimizar os efeitos da ação humana no meio ambiente. Na Conferência da Organização das Nações Unidas Rio 92, chegou-se a um consenso sobre a necessidade de se assinar uma convenção específica para o problema das mudanças climáticas. Nesse contexto, foi criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). Em relação às migrações decorrentes de eventos ambientais, o debate também se originou durante a década de 1970, no entanto a criação de ações mais consistentes voltadas para a questão se intensificou somente a partir dos anos 2000. Os principais instrumentos atualmente são o Mecanismo de Perdas e

⁴³⁴ DALBY, Simon. What happens if we don't think in human terms? In: ZEHFUSS, Maja; EDKINS, Jenny (Org.). *Global Politics: A New Introduction*. New York: Routledge, 2009. p. 45-69.

Danos (pertencente à CQNUMC), a Iniciativa Nansen e a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (ONU).

2.1. Mecanismo de Perdas e Danos

O Mecanismo de Perdas e Danos foi desenvolvido em 2012 durante a Conferência das Partes de Doha (COP18) visando a criação de um dispositivo institucional de compensação com o objetivo de minimizar as perdas e danos dos Estados mais afetados pelas mudanças climáticas e diretamente afetados pelas alterações do nível do mar, eventos repentinos furacões e tsunamis, e a acidificação dos oceanos. A elaboração do instrumento partiu do fato de que as medidas de adaptação aos desastres naturais não podem responder a todos os desafios advindos das mudanças climáticas, culminando na inabilidade de uma resposta adequada tanto nos aspectos econômicos quanto nos não econômicos.⁴³⁵

As perdas não econômicas abrangem setores da sociedade e também do meio ambiente e podem ser entendidas como perdas relacionadas à vida, saúde, deslocamentos e mobilidade humana, território, herança cultural, conhecimento local/indígena, biodiversidade e ecossistemas⁴³⁶.

⁴³⁵ INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (IFDD). *Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático - Guía para Negociadores*. Lima, 2014.

⁴³⁶ UNITED NATIONS. *Framework Convention on Climate Change. Non-Economic Losses in the Context of the Work Programme on Loss and Damage*. Technical Paper, 2013. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/02.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

O tema das migrações dentro do contexto das mudanças climáticas já havia sido abordada durante a COP 16 em 2010 na cidade de Cancún, frisando a necessidade de medidas para coordenar ações no que diz respeito a esses deslocamentos nos níveis nacional, regional e internacional⁴³⁷, porém apenas no contexto do dispositivo de Perdas e Danos a mobilidade humana como consequência de questões ambientais foi incluída como fator de perda não econômico.

No processo que antecedeu as negociações da Conferência de Paris (COP20) em 2015, foram apresentadas duas propostas para a questão dos deslocamentos ambientais. A primeira contemplava o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e o estabelecimento de uma coordenação para tratar de ações relativas aos deslocamentos ambientais resultantes dos impactos das mudanças climáticas. A segunda opção consistia em não fazer nenhuma menção ao Mecanismo de Perdas e Danos, suprimindo-o do documento final⁴³⁸.

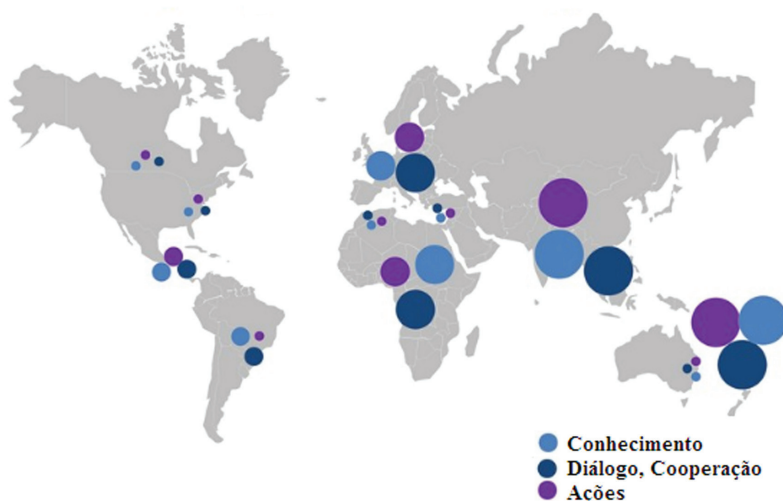
O acordo resultante determinou a criação de uma força-tarefa com o intuito de desenvolver cooperação de informações para minimizar os impactos dos efeitos dos deslocamentos ambientais. Por fim, o artigo referente ao Mecanismo de Perdas e Danos explicitou que este instru-

⁴³⁷ UNITED NATIONS. *Framework Convention on Climate Change. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session. Technical Paper*, 2010. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

⁴³⁸ UNITED NATIONS. *Draft Agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Technical Paper*, 2015. Disponível em: <<http://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/ws1and2@2330.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

mento não deve envolver qualquer tipo de responsabilidade ou compensação por parte dos Estados⁴³⁹. Atualmente, a força-tarefa criada no âmbito da COP21 prevê a entrega de relatórios com recomendações de prevenção e adaptação para o ano de 2018. De acordo com a organização, o engajamento dos membros está disposto da seguinte forma⁴⁴⁰:

Perspectivas Regionais dos Membros



⁴³⁹ UNITED NATIONS. *Framework Convention on Climate Change. Adoption of Paris Agreement. Technical Paper*, 2015. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017

⁴⁴⁰ UNITED NATIONS. *Framework Convention on Climate Change. Regional Perspectives of the Members of the Task Force*, 2017. Disponível em: <http://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/tfd1_regional-perspectives.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

O mapa acima, que demonstra a disponibilidade em se comprometer em ações voltadas para os deslocados ambientais, revela maior interesse de comprometimento por parte dos Estados mais afetados, localizados principalmente na Ásia e na região do Oceano Pacífico (Estados Insulares).

Os Estados insulares encontram-se mais vulneráveis aos desastres ambientais e efeitos das mudanças climáticas devido a características geográficas e econômicas. O alcance limitado dos recursos físicos disponíveis para esses países lidarem com os problemas climáticos influencia diretamente nas opções para lidar com o processo de degradação ambiental. Ademais, eles costumam ter atividades econômicas restritas, relacionadas principalmente à agricultura, pesca e turismo, altamente suscetíveis aos efeitos e variações do meio ambiente, que limitam a capacidade de responder a situações em que há necessidade de evacuação de pessoas.

O contexto de negociação para os deslocamentos ambientais demanda a ação conjunta dos Estados insulares, principais afetados e pouco influentes nos embates políticos internacionais. Por conta disso, são estes os principais países a se posicionarem em prol da criação de um instrumento legal internacional para os deslocamentos ambientais.

2.2. Iniciativa Nansen

A criação da Iniciativa Nansen em 2012 representou o mais significativo instrumento liderado por Estados em torno do tema das migrações forçadas ambientais. Trata-se de um processo consultivo idealizado pelos Estados da

Suiça e Noruega que busca discutir e consolidar medidas para a proteção dos deslocados ambientais. Não existe a pretensão de criação de uma convenção ou instrumento de “*soft law*”, mas de promover medidas internas de prevenção e de solidariedade internacional através da construção de consensos para o recebimento de migrantes forçados por razões ambientais⁴⁴¹.

O surgimento dessa instituição foi motivado pelo reconhecimento da migração ambiental como consequência das mudanças climáticas no âmbito da COP16, em 2010. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) suscitou a criação de fóruns de discussão sobre o tema que pudessem gerar a elaboração de compromissos entre os Estados no que se refere aos movimentos migratórios oriundos de mudanças climáticas na ocasião da comemoração do 50º aniversário da Convenção para Refugiados em 2011. No entanto, o documento final manifestou rejeição por parte dos Estados em firmar acordos endereçados aos deslocamentos ambientais principalmente pelas questões de soberania; a não consideração do tema como prioritário na agenda internacional e a rechaça do papel do ACNUR como líder nesse processo⁴⁴². Diante dessas dificuldades, a solução encontrada foi a de implementar um instrumento consultivo liderado por Estados e não por uma organização internacional.

⁴⁴¹ NANSEN INITIATIVE. *Global Consultation Report*. Technical Paper, 2015. Disponível em: <<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBALCONSULTATION-REPORT.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017

⁴⁴² KALIN, Walter. From the Nansen Principles to the Nansen Initiative. *Forced Migration Review*, n. 41, 2012, p. 48-49.

Em 2015, a Iniciativa Nansen apresentou a Agenda de Proteção Nansen, resultante dos processos consultivos com recomendações e aspectos prioritários na gestão dos impactos climáticos sobre a mobilidade humana. Por não se tratar de um documento vinculativo, a Agenda contou com a adesão de cerca de 110 países. O Brasil, assim como Alemanha, França, Austrália, Canadá, China, Chile, África do Sul são alguns dos exemplos de países que manifestaram apoio, enquanto Estados Unidos, Rússia, Índia, Argentina e Reino Unido estão entre os que não aderiram à Agenda Nansen⁴⁴³.

A Iniciativa Nansen foi concebida como um fórum de discussões entre os Estados de caráter temporário e, portanto, após a conclusão da Agenda Nansen, foi criada em 2016 a Plataforma sobre Desastres Ambientais; um mecanismo que tem como objetivo dar seguimento aos esforços desenvolvidos pela Iniciativa Nansen e estimular a aplicação de medidas no âmbito regional e internacional para os deslocamentos ambientais⁴⁴⁴.

A Iniciativa Nansen exerceu um importante papel ao prover as bases para discussões a respeito dos deslocamentos ambientais entre os Estados. Ainda assim, esse instrumento é considerado uma forma de manter a proteção dos direitos dos deslocados ambientais como uma ação

⁴⁴³ INTERNAL DISPLACEMENTS MONITORING CENTRE (IDMC). *Human Mobility in the Context of Climate Change*. Technical Paper, 2015. Disponível em: <<http://internal-displacement.org/assets/Uploads/201510-human-mobility-advisory-group-bonn.pdf>>. Acesso em: 18 out. de 2017.

⁴⁴⁴ MCADAM, Jane. From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement. *University of New South Wales Law Journal*, v. 39, n. 4, 2016, p. 1517-1546.

voluntária. As posições tomadas pela Agenda priorizam medidas de caráter humanitário e ignoram as responsabilidades dos Estados no processo de mudanças climáticas, deixando a cargo dos países mais vulneráveis a função de resolver a questão desses processos migratórios⁴⁴⁵.

2.3. Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes

Considerando os grandes fluxos migratórios dos últimos anos por motivações diversas, a ONU elaborou a Declaração de Nova Iorque para a gestão da migração de forma segura e ordenada. Esse documento visa a criação de um Pacto Global para as Migrações em 2018 através de princípios, recomendações, compromissos a serem aplicados pelos Estados membros no que diz respeito aos movimentos migratórios em seus diversos âmbitos; desde o ponto de origem até o destino final⁴⁴⁶.

No que diz respeito aos deslocamentos ambientais, a Declaração de Nova Iorque reitera a importância da cooperação internacional em relação à prevenção de desastres e mitigação dos efeitos. Ademais, ressalta que os compromissos firmados no contexto da COP21 devem ser

⁴⁴⁵ CENTER FOR PARTICIPATORY RESEARCH AND DEVELOPMENT (CPRD). *Climate-Induced Displacement and Migration: Policy Gaps and Policy Alternative*, 2015. Disponível em: <http://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/briefing_paper_climate_induced_displacement_and_migration.pdf>. Acesso em 20 out. de 2017

⁴⁴⁶ UNITED NATIONS. *New York Declaration for Refugees and Migrants*. Technical Paper, 2016. Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_ENG.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

implementados pelos países signatários bem como sugere a aplicação das recomendações da Agenda Nansen inclusive pelos Estados não aderentes à iniciativa⁴⁴⁷.

O documento afirma que serão aceitos princípios e diretrizes de caráter não vinculantes que estejam em consonância com os tratados de direitos humanos e solicita a boa vontade dos Estados em prover proteção temporária aos migrantes forçados que não estejam qualificados para o *status* de refugiado.

O Pacto Global para Migrações 2018 será provavelmente o principal norteador das medidas adotadas no que tange às migrações forçadas nos próximos anos. Embora seja improvável a elaboração de um acordo vinculante de proteção aos deslocados ambientais, a discussão e inserção do tema na agenda das migrações internacionais se faz importante e este documento pode ser a ponte para futuros instrumentos internacionais sobre o tema.

Conclusão

As migrações forçadas sempre foram um assunto altamente controverso. A construção de instrumentos específicos, como no caso dos refugiados, demandou grandes esforços ao longo de décadas. Em relação aos deslocamentos ambientais, a situação parece seguir o mesmo caminho. Há cerca de quatro décadas surgiram as primeiras manifestações em torno do assunto e, até então, não

⁴⁴⁷ UNITED NATIONS. *New York Declaration for Refugees and Migrants*. Technical Paper, 2016. Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_ENG.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

se vislumbra a adoção de uma referência universal para a categoria. Isso se deve ao fato de que, uma vez estabelecida, a definição carrega responsabilidades e obrigações aos Estados signatários e organizações internacionais.

Nesse sentido, os obstáculos à conformação de um instrumento de proteção aos deslocados ambientais se enquadram mais no aspecto político do que meramente nominal. Partindo dessa visão, se faz salutar refletir sobre o papel da soberania na conformação de acordos de direitos humanos. A soberania estatal se estabelece em muitas circunstâncias como justificativa para a delimitação de compromissos no âmbito dos direitos humanos. Com efeito, esse argumento reflete a vontade política dos Estados em avançar ou não determinados tópicos da agenda internacional e manter a autoridade suprema sobre seus territórios. Sendo assim, por mais adequados que sejam os instrumentos dispostos nos fóruns e organizações internacionais, o fator que viabiliza a possibilidade de discutir a construção de acordos, suas estruturas e execução está pautado na vontade política. Sem esse importante aspecto, a soberania prevalece e tem maior peso que as questões concernentes ao tema dos direitos humanos.

Ao longo dos últimos anos, os mecanismos desenvolvidos para a proteção dos deslocados ambientais vem apresentando uma dinâmica de avanços e recuos demonstrando que dificilmente, a curto prazo, será elaborado algum instrumento legal voltado para esse grupo de migrantes forçados. Dessa forma, outras possibilidades devem ser aventadas para abranger a proteção dos deslocados ambientais.

Uma alternativa pode estar através dos concertos regionais, partindo de uma lógica inversa, ou seja, partindo do plano regional para posteriormente abrir as possibilidades no campo internacional. Consolidar arranjos regionais pode estreitar o diálogo entre Estados que são impactos de forma semelhante pelas alterações climáticas e, posteriormente, abrir canais de cooperação multilaterais.

O fortalecimento de instrumentos regionais, no entanto não dispensa os esforços internacionais e torna-se imprescindível que a comunidade internacional responda a este fenômeno de uma forma ajustada e abrangente. São necessárias respostas de proteção assentadas em estratégias sólidas e duradouras, observando os desafios inerentes à cada situação.

Sem uma definição clara das diretrizes a serem exercidas conjuntamente pelos países perante os deslocamentos induzidos por problemas ambientais, a proteção desses indivíduos a cargo da decisão de cada Estado dificilmente poderá ser feita de forma justa e eficaz.

Referências Bibliográficas

BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. New York: Cambridge University Press, 2004.

CENTER FOR PARTICIPATORY RESEARCH AND DEVELOPMENT (CPRD) *Climate-Induced Displacement and Migration: Policy Gaps and Policy Alternative*, 2015.

COHEN, Jean. *International Human Rights, Sovereignty and Global Governance*:

Toward a New Political Conception. In: ID. *Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 159-222, 2012.

COHEN, Jean. Rethinking Human Rights, Democracy, and Sovereignty in the Age of Globalization. *Political Theory*, v. 36, n. 4, p. 578-606, 2008.

DALBY, Simon. What happens if we don't think in human terms? In: ZEHFUSS, Maja;

EDKINS, Jenny (Org.). *Global Politics: A New Introduction*. New York: Routledge, p. 45-69, 2009.

INTERNAL DISPLACEMENTS MONITORING CENTRE (IDMC), *Global Estimates 2015*. Geneva, 2015.

INTERNAL DISPLACEMENTS MONITORING CENTRE (IDMC). *Human Mobility in the Context of Climate Change*. Technical Paper, 2015

INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DÉVELOPPMENT DURABLE (IFDD). *Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático - Guía para Negociadores*. **Lima, 2014**.

JAKOVLJEVIC, Bosko. *Right to Humanitarian Action and State Sovereignty*. In: INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW. *Humanitarian Action and State Sovereignty*. San Remo: Edizioni Nagard, p. 95-101, 2001.

KALIN, Walter. From the Nansen Principles to the Nansen Initiative. *Forced Migration Review*, n. 41, p. 48-49, 2012.

MCADAM, Jane. From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement. *University of New South Wales Law Journal*, v. 39, n. 4, p. 1517-1546, 2016.

NANSEN INITIATIVE. *Global Consultation Report*. Technical Paper, 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Derecho Internacional Sobre Migración: Glosario Sobre Migración*, n.7, Ginebra, 2006.

PRIEUR, Michel. *Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons*, 2015.

UNITED NATIONS. *Draft Agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*. Technical Paper, 2015.

UNITED NATIONS. *Framework Convention on Climate Change. Non-Economic Losses in the Context of the Work Programme on Loss and Damage*. Technical Paper, 2013.

UNITED NATIONS. *Framework Convention on Climate Change. Adoption of Paris Agreement*. Technical Paper, 2015.

UNITED NATIONS. *Framework Convention on Climate Change. Regional Perspectives of the Members of the Task Force*, 2017.

UNITED NATIONS. *Framework Convention on Climate Change, Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session*. Technical Paper, 2010.

UNITED NATIONS. *New York Declaration for Refugees and Migrants*, 2016.

UNITED NATIONS UNIVERSITY (UNU). *As Ranks of "Environmental Refugees" Swell Worldwide, Calls Grow for Better Definition, Recognition, Support*. Conference Paper, 2005.

WALKER, Robert. *After the Globe, Before the World*. New York: Routledge, 2010.

_____. *Inside/Outside: Relações Internacionais como Teoria Política*. Rio de Janeiro: Editora Puc Rio, 2013.

Deslocamentos no Contexto dos Desastres: diretrizes internacionais para o Direito da Gestão de Riscos e Desastres e políticas correlatas

Fernanda de Salles Cavedon Capdeville*
Christiana Galvão Ferreira de Freitas**

Introdução

Os desastres⁴⁴⁸ são um dos principais vetores de deslocamentos⁴⁴⁹ por fatores ambientais. No ano de 2015, 19,2 milhões de

* Doutora em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante (Espanha). Pós-doutorado em Direito Ambiental na Universidade de Limoges (França). Membro do Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (CIDCE - França) e da Rede Sul-Americana Para as Migrações Ambientais - RESAMA.

** Doutora em Direito pela Universidade de Brasília. Mestre em Assistência Humanitária Internacional (NOHA) pela Ruhr Universität Bochum, Alemanha. Mestre em Ciência Política pela Unicamp. Especialista em Direito Internacional dos Conflitos Armados pela UnB.

⁴⁴⁸ “A serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts.” Resultam da combinação entre exposição ao risco, condições de vulnerabilidade e capacidades/medidas insuficientes para reduzir/enfrentar suas consequências. UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction. United Nations, 2009. (Uma séria interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devida a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, de vulnerabilidade e de capacidade, levando a um ou mais das seguintes perdas e impactos: humano, material, econômico e ambiental).

⁴⁴⁹ O deslocamento forçado ou deslocamento, é “the involuntary movement, individually or collectively, of persons from their country or community, notably for reasons of armed conflict, civil unrest, or natural or man-made catastrophes”. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP) - Glossary. 2014. (o movimento involuntário, individual ou coletivo, de pessoas de seu país ou comunidade, especialmente em consequência de conflitos armados, instabilidade civil ou desastres naturais ou de origem humana).

peças foram deslocadas em 113 países em consequência de desastres, mais do que o dobro dos deslocamentos provocados por conflitos⁴⁵⁰. De 2008 a 2015, os desastres provocaram uma média de 26,4 milhões de novos deslocamentos por ano⁴⁵¹. Estes números indicam os novos deslocamentos internos causados por desastres naturais, não englobando deslocamentos externos ou provocados por degradações lentas do ambiente⁴⁵² ou pela ação humana.

Identifica-se um aumento na frequência e intensidade dos desastres, motivado por distintos fatores, dentre os quais a mudança climática. Do total de deslocamentos por desastres entre 2008 e 2014, 86% foram provocados por desastres ligados ao clima.⁴⁵³ O Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas (IPCC) reconhece que as mu-

⁴⁵⁰ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC); NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL (NRC). *Global Report on Internal Displacement* – GRID 2016. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

⁴⁵¹ IDMC Global Internal Displacement Database. Disponível em: <<http://internal-displacement.org/database/>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

⁴⁵² “A slow-onset disaster is defined as one that emerges gradually over time. Slow-onset disasters could be associated with, e.g., drought, desertification, sea-level rise, epidemic disease. [...] A sudden-onset disaster is one triggered by a hazardous event that emerges quickly or unexpectedly.” UNISDR, página de atualização da Terminologia: <<https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>>. Acesso em: 21 fev. 2017. (Um desastre de início lento é definido como aquele que emerge gradualmente ao longo do tempo. Desastres de início lento podem estar associados, por exemplo, a seca, desertificação, aumento do nível do mar, doenças epidêmicas. [...] um desastre de início repentino é aquele desencadeado por um evento perigoso que emerge rapidamente ou inesperadamente).

⁴⁵³ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*. 2015. Disponível em: <<http://internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>>. Acesso em 21 fev. 2017.

danças do clima podem impactar a mobilidade humana pelo aumento do risco de deslocamentos forçados ou pela impossibilidade de migrar de forma planejada, provocando maior exposição aos eventos climáticos extremos⁴⁵⁴. Como exemplo, a inundação ocorrida na China na bacia do rio Yangtze em 2016, considerada um desastre relacionado ao clima, causou 1.999.000 deslocamentos⁴⁵⁵.

Em que pese estes dados, inexistem normas obrigatórias internacionais que reconheçam e protejam os deslocados ambientais e, de maneira geral, as normas e políticas nacionais sobre Redu o de Risco de Desastres (RRD) não incorporam esta questão. Constata-se um descompasso entre a gravidade dos impactos dos desastres sobre a mobilidade humana e a inexistência de respostas jurídicas específicas ou insuficiência daquelas existentes, e falta de articula o entre políticas e normas de RRD, mudança climática e migra es.

Por outro lado, houve significativos avanços no cenário internacional para promover uma melhor articula o entre agendas consolidadas visando dar visibilidade e propor diretrizes em matéria de deslocamentos ambientais, principalmente através da Agenda Global P s-2015 e da cria o de novos espaços de governança dos deslocamentos no contexto dos desastres e da mudança climática. Tais diretrizes ne-

⁴⁵⁴ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2014 Synthesis Report – Summary for Policymakers*. 2014. p. 16. Disponível em: <http://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2017.

⁴⁵⁵ Segundo dados do IDMC's Global Internal Displacement Database. Disponível em: <<http://internal-displacement.org/database/>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

cessitam ser incorporadas pelos Estados, seja pela adaptação e melhor coordenação das políticas e normas existentes ou pela adoção de novos marcos jurídicos, potencializando os instrumentos e mecanismos já disponíveis.

O objetivo do texto é verificar as possibilidades de incorporação destas diretrizes internacionais no Direito da Gestão de Riscos e Desastres⁴⁵⁶ e políticas correlatas, com ênfase nas políticas climática e migratória. Para tanto, apresenta-se um cenário dos desastres no Brasil e sua configuração como vetores de deslocamento, chamando a atenção para a insuficiência do Direito Brasileiro da Gestão dos Riscos e Desastres face aos deslocamentos ambientais. São apresentadas as principais diretrizes internacionais sobre deslocamento no contexto de desastres, analisando-se as possibilidades de incorporação destas diretrizes no contexto político e normativo brasileiro, indicando instrumentos para tanto.

1. Os Desastres Como Vetores de Deslocamento no Brasil

Os desastres, sejam naturais ou provocados pela ação humana, são um importante vetor de deslocamentos

⁴⁵⁶ Adota-se o termo “Direito da Gestão de Riscos e Desastres” ao invés do termo “Direitos dos Desastres” por considerar que o último, além de ser mera tradução do termo inglês “*Disaster Law*”, não guarda relação com o bem jurídico a ser tutelado por esse novo ramo do direito, a saber: a redução e prevenção de riscos e desastres e a resposta a esses eventos. O desastre não é um bem jurídico a ser tutelado, mas sim a gestão de riscos e desastres que, em última análise, visa a preservar vidas e o meio ambiente saudável. Ao contemplar normas que versam sobre todas as fases do ciclo de gestão de desastres, considera-se mais adequado o emprego do termo “Direito da Gestão de Riscos e Desastres” (N.AA.).

internos⁴⁵⁷ no Brasil. Em 2015, o Brasil foi o único país das Américas a compor a lista dos 10 países com a maior proporção de pessoas afetadas por desastres (sobre a população total), nos últimos vinte anos: 51 mil habitantes a cada 100.000 habitantes⁴⁵⁸. Neste mesmo ano, o Brasil também figurou entre os países com o maior número de deslocados por desastres: 59.000 pessoas em apenas um ano⁴⁵⁹.

Em 2012, o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (1991-2010) mapeou a ocorrência de 31.909 desastres entre as décadas de 1990 e 2000⁴⁶⁰. Embora, historicamente, o Sistema de Defesa Civil não tenha mantido registros e

⁴⁵⁷ O conceito de deslocado interno adotado é o dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos: “deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado”. UNITED NATIONS. United Nations Guiding Principles on Internal Displacement. 1998. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

⁴⁵⁸ CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS (CRED); UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNISDR). *The human cost of weather related disasters 1995-2015*. 2015. Disponível em: <http://www.unisdr.org/2015/docs/climatechange/COP21_WeatherDisastersReport_2015_FINAL.pdf>. p. 17-18. Acesso em: 08 mar. 2016.

⁴⁵⁹ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC); NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL (NRC). *Global Report on Internal Displacement*. Op.cit., p. 96.

⁴⁶⁰ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES. *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Brasil*. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED UFSC, 2012.

informações atualizadas sobre a ocorrência de desastres no país, dados apontam para um aumento da frequência e intensidade de desastres em seis vezes entre ambas as décadas⁴⁶¹. O Atlas aponta um total de 96.220.879 pessoas afetadas por tipo de desastres diferentes. A estiagem e a seca são os que mais afetam a população brasileira devido à sua recorrência (50,34%). As inundações bruscas somam 29,56% dos afetados, mas são responsáveis pelo maior número de mortes (43,19%)⁴⁶².

O Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2012⁴⁶³ revela que os desastres naturais ocorridos no Brasil em 2012 tiveram um impacto significativo. Nesse período ocorreram 376 desastres naturais, que causaram 93 óbitos e afetaram 16.977.614 pessoas⁴⁶⁴. 3.781 municípios foram afetados em razão dos desastres em todas as regiões do país. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais aponta o perfil de risco de desastres nos municípios, estados e regiões brasileiras, contemplando as seguintes categorias de eventos: alagamentos e processos erosivos, enchentes ou inundações graduais, deslizamentos ou escorregamentos nas encostas⁴⁶⁵.

⁴⁶¹ Ibid, Gráfico 3, p. 28.

⁴⁶² Ibid, Gráfico 4. p. 28-29.

⁴⁶³ BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO E DEFESA CIVIL. CENTRO NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RISCOS E DESASTRES. *Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2012*. Brasília, 2013.

⁴⁶⁴ Ibid, p. 33.

⁴⁶⁵ BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2013)*. Brasília, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2017.

Apesar da variedade de dados sobre a ocorrência de desastres no Brasil, ainda são escassas as informações acerca dos deslocamentos provocados por estes eventos. Ou seja, embora haja dados sobre tipos de desastres, frequência de ocorrência, número de pessoas afetadas, faltam informações mais precisas sobre deslocamentos. O termo *pessoas afetadas* pode ser considerado como gênero do qual *deslocados internos* seria uma espécie. Em relatórios, estatísticas e estudos sobre desastres recentes no Brasil, encontram-se as categorias de *desalojados* e *desabrigados* dentre as pessoas afetadas, mas não há menção propriamente dita sobre os deslocamentos.

O Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (1991 a 2010) é um dos únicos documentos que utiliza a categoria *deslocadas*, destacada das de *desabrigadas* e *desalojadas*, em todos os gráficos sobre danos humanos por tipo de desastres por região. No entanto, não explicita a distinção entre essas categorias, tampouco explica a metodologia utilizada para encontrar dados sobre pessoas *deslocadas*⁴⁶⁶.

Verificada essa lacuna na pesquisa e nos dados oficiais sobre o tema no Brasil, consideram-se deslocadas as pessoas afetadas por desastres categorizadas como *desalojadas* ou *desabrigadas* em dados oficiais e relatórios específicos. Destaca-se, a título exemplificativo, desastres naturais e provocados pela ação humana e seus impactos humanos: Santa Catarina (2008-2009), divisa dos estados de Pernambuco e Alagoas (2010); Região Serrana do estado do

⁴⁶⁶ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES. Op. cit.

Rio de Janeiro (2010-2011) e Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana – MG (2015). A tabela abaixo é de produção própria, a partir da compilação de dados de fontes diversas.

Desastres	Afetados	Mortos	Feridos / Enfermos	Desabrigados	Desalojados	Deslocados	Total de deslocados
Santa Catarina (2008-2009) ⁴⁶⁷	1.462.596	110	7.552	82.770	38.261	-----	121.031
Divisa estados Pernambuco ^{468, 469}	740.001 (PE)	20		4.495	19.520		24.015 (PE)
Alagoas (2010) ⁴⁷⁰	269.651 (AL)	36	2.524	28.577	44.052	-----	55.379 (AL)
Região Serrana (RJ, 2010-2011) ⁴⁷¹	304.562	865	2.351	16.450	22.479	-----	38.929
Mariana (MG, 2015) ⁴⁷²	10.482	17	536	644	716	-----	1.360

⁴⁶⁷ BANCO MUNDIAL. Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Santa Catarina - Novembro de 2008. Brasília, 2012. p. 15-16.

⁴⁶⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL. Relatório de Gestão. 2011.

⁴⁶⁹ BANCO MUNDIAL. Avaliação de Perdas e danos - Inundações Bruscas em Pernambuco - Junho de 2010. Brasília, 2012. p. 21.

⁴⁷⁰ BANCO MUNDIAL. Avaliação de Perdas e danos - Inundações Bruscas em Alagoas - Junho de 2010. Brasília, 2012.

⁴⁷¹ BANCO MUNDIAL. Avaliação de Perdas e danos - Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro - Janeiro de 2011. Brasília, 2012. p. 16.

⁴⁷² GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, POLÍTICA URBANA E GESTÃO METROPOLITANA. Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana – MG. Belo Horizonte, 2016. Tabela 19. p. 62 e Tabela 5 “Danos Humanos Diretos e Indiretos”, p. 249.

A insuficiência de informações e bases de dados sobre deslocamentos por desastres e sua categorização por menorizada, como gênero, idade, grupos vulneráveis, dentre outros, merece maior atenção. Além disso, apesar do panorama apresentado, todas as suas fontes apontam a dificuldade de mensuração dos impactos e custos totais socioeconômicos e ambientais (imediatos, diretos e indiretos) desses eventos devido à falta de uma metodologia comum de coleta e de registros de dados específicos mais precisos. Em consequência, a falta de dados detalhados e do reconhecimento da categoria de deslocado ambiental no Brasil são obstáculos ao reconhecimento do problema e à construção de respostas a longo prazo e que abarquem todo o ciclo do desastre, da prevenção à reconstrução.

2. O Direito Brasileiro da Gestão de Riscos e Desastres: insuficiências face aos deslocamentos ambientais

No Brasil, o marco jurídico dos desastres está em constante desenvolvimento e concentra a maior parte de sua legislação específica sobre desastres e defesa civil. Em razão da natureza de seu objeto, o Direito da Gestão de Riscos e Desastres possui intrínseca relação com o Direito Ambiental, especificamente em relação à responsabilidade por danos ambientais, com o Direito Urbanístico, no que se refere ao direito à moradia adequada e com os Direitos Humanos, quanto ao respeito e à dignidade da pessoa humana, como explicita o desenho que segue.⁴⁷³

⁴⁷³ FREITAS, Christiana Galvão F. *Perspectivas e Desafios à Gestão de Riscos e Desastres: uma Análise sobre a Configuração do Direito de Desastres no Mundo e no Brasil*. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, 2014.



O Direito da Gestão de Riscos e Desastres tem como objetivo regular o ciclo de gestão de desastres para que todas as suas fases sejam efetivamente cumpridas, tendo como finalidades: i) prevenção, redução de riscos e mitigação; ii) preparação; iii) resposta (assistência humanitária); iv) compensação pelos danos ao meio ambiente, às vítimas, às propriedades atingidas e; v) recuperação e reconstrução das áreas atingidas⁴⁷⁴.

A principal norma sobre a temática é a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastre⁴⁷⁵. O

⁴⁷⁴ FARBER, Dan; CHEN, Jim; VERCHICK, Robert; SUN, Lisa. *Disaster Law and Policy*. Aspen Publishers: New York, 2010. p. 3-7.

⁴⁷⁵ BRASIL. Lei 12.608, de 10 de abril de 2012 - Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 5 mar. 2017.

termo “proteção” reforça a importância das ações preventivas, em conformidade com o Marco de Ação de Sendai (2015-2025)⁴⁷⁶. O Decreto 7.257 de 2010 trouxe importantes definições para o Direito da Gestão de Riscos e Desastres brasileiro (artigo 2º)⁴⁷⁷. O dispositivo diferencia as fases da gestão de risco de desastres, divididas em ações de socorro, assistência, restabelecimento de serviços essenciais, reconstrução e prevenção⁴⁷⁸.

A PNPDEC prevê o dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de adotar as medidas necessárias à redução de desastres (artigo 2º). Compreende ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e

⁴⁷⁶ UNITED NATIONS. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. 2015. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordren.pdf>.

⁴⁷⁷ “**I - defesa civil:** conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social; **II - desastre:** resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais; **III - situação de emergência:** situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido; **IV - estado de calamidade pública:** situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”. (grifos acrescidos)

⁴⁷⁸ BRASIL. Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010 - Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 5 mar. 2017.

recuperação voltadas à proteção e à defesa civil (artigo 3º) para a promoção do desenvolvimento sustentável e se dá de forma multissetorial, em todas as esferas de governo e com a participação da sociedade.

Devido à natureza multidisciplinar das causas e dos efeitos dos desastres, a PNPDEC deve articular-se com políticas correlatas, como de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, meio ambiente e mudança climática (artigo 3º, parágrafo único). Nesse sentido, o Direito da Gestão de Riscos e Desastres deve pautar-se pela interdisciplinaridade e integrar outros ramos do Direito.

A PNPDEC é uma política ampla, norteadas por diretrizes⁴⁷⁹ (artigo 4º) que se refletem em objetivos (artigo 5º) a serem realizados pela implementação de ações (artigo 6º). Os objetivos se baseiam no ciclo de gestão de desastres, enfatizando a prevenção, redução de riscos e mitigação de desastres, mas deixando de prever a fase da compensação e indenização (artigo 5º).

Apesar dessa lei ser considerada um avanço em relação às legislações anteriores, a PNPDEC possui entraves quanto a sua aplicabilidade e lacunas de conteúdo face à natureza de seu objeto: a redução de riscos e desastres. Quanto à sua aplicabilidade, a efetiva implementação da PNPDEC depende de regulamentação, em fase de elaboração.

⁴⁷⁹ Lei n. 12.608/2012, artigo 3º : i) atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; ii) abordagem sistêmica das fases e ações que compõem o ciclo de gestão de desastres; iii) prioridade às ações preventivas; iv) adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres; v) planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional e; vi) participação social

De acordo com a Lei, ato do Poder Executivo federal deve estabelecer as definições técnicas para sua aplicação (artigo 1º, parágrafo único). Os prazos para elaboração e revisão do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil devem ser definidos em regulamento (artigo 6º, parágrafo 2º). Portanto, não é de se surpreender que, na ausência de regulamentação, a União ainda esteja na fase de elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, enquanto alguns estados e municípios já elaboraram seus respectivos planos⁴⁸⁰.

Outro desafio reside na forma federativa de organização do Estado Brasileiro. Desastres não conhecem fronteiras geográficas e podem atingir diversos Estados e Municípios. Causas podem ser geradas em uma determinada localidade e o evento ocorrer em outro. Alguns entes federados podem ser incapazes de eficientemente gerir riscos de desastres, enquanto outros adotam políticas mais eficazes. Estados e Municípios afetados, muitas vezes por falta de recursos financeiros e humanos, são incapazes de responder a esses eventos até que sejam reconhecidos como situações de emergência ou de estado de calamidade pública pelo Poder Executivo Federal. A lei também falha por não prever a responsabilidade por danos ao meio ambiente, às vítimas e à propriedade⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ Exemplos de boas práticas nesse sentido são os Planos Estaduais de Proteção e Defesa Civil dos Estados do Espírito Santo, do Paraná e do Rio de Janeiro. No âmbito municipal, vale citar Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil de Morretes (PR) e Itatiba (SP). (N.A)

⁴⁸¹ Para Carvalho e Damacena, “a compensação das vítimas adquire uma posição central no Direito de Desastres. A função do Direito neste momento consiste em fornecer um entrelaçamento de métodos provenientes dos setores públicos e privados para a compensação das pessoas atingidas”. CARVALHO, Délton Winter; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos Desastres*. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2013. p. 86-88.

Embora a PNPDEC atribua ao CONPDEC propor procedimentos para atendimento a grupos vulneráveis (artigo 12, IV), não incorpora a gestão de deslocamentos humanos e a proteção das pessoas deslocadas e estas não são contempladas no rol de grupos vulneráveis.

Em resposta aos deslizamentos de terra ocorridos na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro em 2011, adotou-se o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres (2012)⁴⁸². O Protocolo prevê ações preventivas, de resposta e de recuperação, visando à proteção integral destes grupos vulneráveis face aos desastres. Apesar de prever o atendimento e a proteção aos grupos vulneráveis, os procedimentos previstos não abordam a questão dos deslocamentos em decorrência de desastres e não inclui entre os grupos vulneráveis os migrantes. Além de ter *status* normativo de mera portaria interministerial, o Protocolo é pouco conhecido e divulgado em âmbito nacional e, ao carecer de maior atenção e visibilidade, padece de efetiva implementação. Além disso, se aplica à situação humanitária imediata, sem uma visão mais abrangente de todo o ciclo do desastre.

⁴⁸² BRASIL. Portaria Interministerial n. 2 de 06 de dezembro de 2012 - Institui o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24042581_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_2_DE_6>. Acesso em: 2 fev. 2017.

3. Diretrizes Internacionais Sobre Deslocamento no Contexto de Desastres

Mesmo se inexistem normas internacionais obrigatórias em matéria de reconhecimento e proteção dos deslocados ambientais, diferentes agendas reconhecem o problema, propõem diretrizes e criam espaços de governança. A Agenda Global Pós-2015 estabelece diretrizes sobre temas indissociáveis de relevância global. Os deslocamentos ambientais ganharam destaque na Agenda, que é uma estratégia para incorporar a questão em agendas já consolidadas e orientar as ações e políticas nacionais.

A Agenda Global Pós-2015 é composta pelos seguintes documentos: Marco de Ação de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres⁴⁸³, Agenda Nansen para a Proteção de Pessoas Deslocadas entre Fronteiras no Contexto dos Desastres e da Mudança Climática⁴⁸⁴, o Acordo de Paris⁴⁸⁵, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴⁸⁶, a Conferência Humanitária Mundial e sua Agenda 2030 para a Humani-

⁴⁸³ UNITED NATIONS. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. 2015. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>.

⁴⁸⁴ THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*. v. 1, 2015. Disponível em: <<https://www.nanseninitiative.org/global-consultations/>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

⁴⁸⁵ UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. 2015 (UN Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1). Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

⁴⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf>.

dade⁴⁸⁷ e a Declaração de Nova Iorque sobre Migrantes e Refugiados⁴⁸⁸. Estes documentos criaram uma oportunidade histórica a fim de fortalecer a preparação e resposta para proteger e assistir as pessoas em risco de deslocamento em consequência de desastres e mudança climática⁴⁸⁹.

O Marco de Ação de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres, adotado por 187 países na Terceira Conferência Mundial Sobre Redução de Riscos de Desastres em 2015, e endossado pela Assembleia Geral da ONU, estabeleceu a Agenda 2015-2030 para a RRD. Representa um importante passo para a consideração da mobilidade humana⁴⁹⁰ como um elemento central da RRD. Seu predecessor, o Marco de Ação de Hyogo de 2005 fazia apenas uma

⁴⁸⁷ UNITED NATIONS. *One humanity: shared responsibility* – Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit. 2016 (UN Doc. A/70/709). Disponível em: <<https://consultations2.worldhumanitarianissummit.org/bitcache/e49881ca33e3740b5f37162857cedc92c7c1e354?vid=569103&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

⁴⁸⁸ UNITED NATIONS. *New York Declaration for Refugees and Migrants* – Resolution 71/1 adopted by the General Assembly on 19 September 2016. 2016 (UN Doc. A/RES/71/1). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/events/conferences/57e39d987/new-york-declaration-refugees-migrants.html>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

⁴⁸⁹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development* – Report of the Secretary-General. 2016 (UN Doc. A/71/329). Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/257/46/PDF/N1625746.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

⁴⁹⁰ Para uma visão detalhada da abordagem do deslocamento no Marco de Ação de Sendai cf.: INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). *Positioned for Action* – Displacement in the Sendai Framework for disaster risk reduction, Briefing Paper. 2017. Disponível em: <<http://internal-displacement.org/assets/publications/2017/20170216-idmc-briefing-paper-drr.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

menção ao deslocamento⁴⁹¹. O Marco de Ação de Sendai integrou a mobilidade humana considerando o deslocamento como uma consequência ou risco dos desastres e os migrantes como atores a serem integrados nas políticas, planos e normas de RRD⁴⁹². O documento traz recomendações específicas em três de suas quatro prioridades de ação: (2) fortalecer a governança do risco de desastres para melhor gerenciar⁴⁹³, (3) investir na RRD para a resiliência⁴⁹⁴, e (4) melhorar a preparação aos desastres para proporcionar uma resposta eficaz e reconstruir melhor⁴⁹⁵.

⁴⁹¹ UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters*. 2005. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017. A referência é feita no parágrafo 19 (ii) (i).

⁴⁹² A menção à contribuição dos migrantes é feita no preâmbulo, parágrafo 7, e no parágrafo 36 (a) (vi) do Marco de Ação de Sendai.

⁴⁹³ Nível global e regional, parágrafo 28 (d): “Promover a cooperação transfronteiriça em políticas e planejamento para a implementação de abordagens baseadas no ecossistema, no que diz respeito a recursos compartilhados, para aumentar a resiliência e reduzir o risco de desastres, incluindo riscos de epidemias e **deslocamento**.” (grifo acrescido)

⁴⁹⁴ Nível nacional e local, parágrafo 30 (l): “Incentivar a adoção de **políticas e programas relacionados à mobilidade humana induzida por desastres**, para aumentar a resiliência das pessoas afetadas e das comunidades que as recebem.” (grifo acrescido)

⁴⁹⁵ Nível nacional e local, parágrafo 33 (h) “Promover exercícios regulares de preparação a desastres, resposta e recuperação, [...], para assegurar uma resposta rápida e eficaz aos desastres e aos **deslocamentos relacionados**, incluindo acesso a abrigo seguro, alimentos essenciais e suprimentos não alimentícios de ajuda.” (j) “Integrar a reconstrução pós-desastre ao desenvolvimento econômico e social sustentável das áreas afetadas. **Isso também deve ser aplicável aos assentamentos temporários para pessoas deslocadas por desastres**.” (m) “Reforçar a capacidade das autoridades locais para evacuar as pessoas que vivem em áreas propensas a desastres”. (grifo acrescido)

Destacam-se medidas para reduzir riscos de deslocamento, adotar políticas e programas sobre mobilidade humana induzida por desastres, assegurar resposta rápida aos deslocamentos, assentamentos temporários para pessoas deslocadas e reforço da capacidade para evacuar pessoas em áreas propensas a desastres.

A Agenda Nansen para a Proteção de Pessoas Deslocadas além das Fronteiras de seus Países no Contexto dos Desastres e Mudança Climática, adotada em 2015 e endossada por 110 países, traz recomendações e práticas efetivas para prevenir, se preparar e melhor responder aos deslocamentos no contexto dos desastres e da mudança climática, especialmente quanto à proteção das pessoas deslocadas e ao gerenciamento do risco de deslocamento por desastres no país de origem. A Plataforma Sobre Deslocamentos por Desastres⁴⁹⁶, lançada durante a Conferência Humanitária Mundial em 2016, dá seguimento à implementação da Agenda, configurando-se como um espaço de governança dos deslocamentos por desastres. Participantes da Conferência solicitaram a criação de um mecanismo internacional e um marco jurídico para a proteção dos deslocados por desastres e mudança climática⁴⁹⁷.

O Acordo de Paris, adotado durante a 21ª Conferência das Partes à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em Paris em 2015, é primeiro documento obrigatório sobre o clima a integrar a mobilida-

⁴⁹⁶ Para mais informações sobre a Plataforma, consultar: <<http://disasterdisplacement.org/>>.

⁴⁹⁷ UNITED NATIONS. *One humanity: shared responsibility* – Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit. Op. cit.

de humana⁴⁹⁸. A mobilidade humana é abordada em três aspectos: i) sob a ótica dos direitos humanos, solicita aos Estados que respeitem, promovam e levem em conta suas obrigações em matéria de direitos humanos dos migrantes em suas ações para enfrentar as alterações do clima; ii) referências à proteção das pessoas, à resiliência das comunidades e à importância dos meios de subsistência que, para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), são pontos de entrada essenciais para enfrentar as causas de deslocamentos relacionadas a fatores ambientais⁴⁹⁹; iii) criação pelo Comitê Executivo do Mecanismo Internacional de Varsóvia Para Perdas e Danos de uma força tarefa para desenvolver recomendações sobre abordagens integradas para prevenir, minimizar e enfrentar os deslocamentos relacionados à mudança climática⁵⁰⁰.

As migrações, a RRD e a mudança climática foram relacionadas no contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O objetivo 11 “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e resilientes” traz metas específicas em matéria de RRD e de redução dos impac-

⁴⁹⁸ A questão já havia sido abordada em outros documentos não obrigatórios da Agenda do Clima: Acordo de Cancun (Decisão 1/CP.16), parágrafo 14 (f) e Decisão 3/CP.18 da COP 18 de 2012 em Doha, parágrafo 7 (a) (vi).

⁴⁹⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Policy Brief: Displacement at COP 22*. UNHCR, 2016. Disponível em: <<http://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2016/11/UNHCR-COP22-Policy-Brief-1.pdf>>. Acesso em: 23 jan 2017.

⁵⁰⁰ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Decision 1/CP.21 - Adoption of the Paris Agreement*. 2015 (UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1). Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>>. Acesso em: 23 jan 2017.

tos humanos dos desastres. O combate à mudança climática é contemplado no Objetivo 13, que prevê a integração da mudança do clima em políticas, estratégias e planejamentos nacionais. A migração foi abordada na Declaração da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁵⁰¹, que solicita a cooperação dos Estados para garantir uma migração segura, ordenada e regular e o adequado tratamento dos deslocamentos forçados e crises humanitárias.

Quanto à agenda migratória, a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016 aponta a mudança climática e os desastres naturais como vetores das migrações, convidando os Estados a resolver os fatores que provocam ou exacerbam grandes movimentos populacionais com respostas efetivas aos desastres e mudança climática. O documento prevê para 2018 um Pacto Global para a migração segura, ordenada e regular, que deve também se configurar como um espaço de discussão sobre deslocamentos ambientais.

Além da Agenda Global Pós-2015, destacam-se os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos⁵⁰² de 1998, considerados como principal referência sobre o tema e norma consuetudinária, contemplando pessoas deslocadas por desastres naturais ou provocados pela ação humana. No Encontro Mundial da Organização das Nações Unidas em 2005, que reuniu mais de 170 Chefes de Estado, os Princípios foram considerados como um marco

⁵⁰¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Op. cit.

⁵⁰² UNITED NATIONS. *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*. Op. cit.

internacional importante para a proteção das pessoas deslocadas, fixando-se o engajamento dos Estados em adotar medidas concretas para reforçar esta proteção⁵⁰³.

4. Incorporação de Diretrizes Internacionais no Direito da Gestão de Riscos e Desastres e Articulação com Normas e Políticas Correlatas

Como destacado, o Direito da Gestão dos Riscos e Desastres no Brasil não dispõe de medidas para prevenir e gerir os deslocamentos provocados por desastres e garantir a proteção das pessoas deslocadas. Verifica-se, portanto, a necessidade de alinhá-lo ao Marco de Ação de Sendai, principalmente de sua recomendação de adoção de políticas e programas relacionados à mobilidade humana induzida por desastres. Este alinhamento poderia ser feito na regulamentação da PNPDEC, que ainda está pendente, assim como na atualização do Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, que poderia incluir os migrantes entre os grupos protegidos e considerar a situação destes grupos vulneráveis vítimas de deslocamento. Este processo de revisão e atualização deve também se inspirar nas recomendações da Agenda Nansen de Proteção, especialmente no que se refere ao gerenciamento do risco de deslocamento por desastres no país de origem.

⁵⁰³ UNITED NATIONS. *2005 World Summit Outcome*. 2005 (UN Doc A/RES/60/1). Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1>. Acesso em: 20 mai. 2014.

Para o *International Displacement Monitoring Centre* (IDMC)⁵⁰⁴, a inclusão dos riscos e impactos do deslocamento na política nacional de RRD pode promover maior coerência entre distintos mandatos/políticas uma vez que abrange ações emergenciais e de longo prazo, assim como o reforço nos resultados e eficiência na coleta de dados sobre deslocamento por desastres. A aplicação do Marco de Sendai no nível nacional requer ainda a melhoria ou o desenvolvimento de novas bases de dados sobre os impactos dos desastres e de metas e indicadores nacionais, que devem incluir o deslocamento, além da coleta de dados sobre gestão de deslocamentos e relocação.

Outro aspecto a considerar é a integração dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos. Tanto a ONU como a Organização dos Estados Americanos (OEA) têm solicitado aos Estados que incorporem estes princípios no âmbito interno e o utilizem como base para suas políticas em matéria de deslocamento interno. Em sua resolução de 2014 sobre o tema, a Assembleia Geral da OEA solicita o desenvolvimento do marco normativo nacional para prevenir e combater o deslocamento interno, a satisfação das necessidades dos deslocados internos no contexto dos desastres e a inclusão das necessidades dos deslocados internos nas normas e políticas de RRD⁵⁰⁵. Em consequência, a incorporação dos Princípios Orientadores

⁵⁰⁴ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). *Positioned for Action - Displacement in the Sendai Framework for disaster risk reduction*, Briefing Paper. Op. cit.

⁵⁰⁵ ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Desplazados Internos*. 2014 (OEA Doc. AG/RES. 2850 (XLIV-O/14)). Disponível em: <<http://www.oas.org/es/sla/docs/AG06712S04.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

pode se realizar por duas vias: i) como base e fundamento para integrar os deslocamentos internos por desastres em normas e políticas existentes, especialmente em matéria de RRD; ii) a adoção de norma específica sobre deslocamento interno, que integre o marco jurídico da RRD. Exemplos podem ser identificados nas normas específicas sobre deslocamento interno do Peru⁵⁰⁶ e México⁵⁰⁷, que integram os deslocamentos por desastres.

No que concerne à primeira possibilidade, o Brasil ainda não integrou a perspectiva dos Princípios Orientadores em suas políticas e normas de RRD. Tendo em vista os casos alarmantes de deslocamento interno provocado por desastres no Brasil e a falta de reconhecimento da categoria de deslocado interno, com todas as consequências em matéria de proteção que ela acarreta, é urgente o desenvolvimento de um marco jurídico específico que incor-

⁵⁰⁶ PERÚ. Reglamento de la Ley sobre Desplazamientos Internos Decreto Supremo n° 004-2005-MIMDES de 23 febrero 2005. Diario Oficial El Peruano, 24 febrero 2005. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8853.pdf?view=1>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

⁵⁰⁷ As normas em questão são normas estaduais, dos Estados de Chiapas e de Guerrero: MEXICO. Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas de 14 febrero 2012. Diario Oficial del Estado n° 355, 22 febrero 2012. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l9LC5mlmyrWJ:www.sgg.chiapas.gob.mx/compilador/archivos/descargas.php%3Ff%3DLEY%2520PARA%2520LA%2520PREVENCION%2520Y%2520ATENCION%2520DEL%2520DESPLAZAMIENTO%2520INTERNO%2520EN%2520EL%2520ESTADO%2520DE%2520CHIAPAS.doc+&cd=4&hl=fr&ct=cln&gl=fr&client=firefox-b-ab>>. Acesso em 5 mar. 2017. MEXICO. Ley n. 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero de 3 julio 2014. Periódico Oficial del Gobierno del Estado n° 58, 22 julio 2014. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/laws-and-policies-added-after-2012/Mexico_Guerrero_2014.pdf?la=en>. Acesso em: 5 mar. 2017.

pore e atribua caráter de norma obrigatória aos Princípios Orientadores no ordenamento jurídico brasileiro.

4.1 Articulação com as Políticas Climáticas

Enquanto se aguarda as recomendações da Força Tarefa sobre deslocamentos, alguns instrumentos nacionais de política climática podem ser utilizados para articular as questões de mudança climática, RRD e mobilidade humana, como os Planos Nacionais de Adaptação (PNAs)⁵⁰⁸ e as Contribuições Nacionalmente Determinadas (CNDs)⁵⁰⁹. O *Advisory Group on climate Change and Human Mobility* considera que os PNAs e as CNDs são relevantes veículos nacionais para prevenir, minimizar e enfrentar os deslocamentos⁵¹⁰. Distintos Estados estão engajados no processo dos PNAs⁵¹¹. O PNA do Brasil aborda a mobilidade huma-

⁵⁰⁸ Os PNAs foram estabelecidos no Marco de Ação de Cancun de Adaptação, adotado em 2010, parágrafos 11 a 35. UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Decision 1/CP.16 The Cancun Agreement: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=4>>. Acesso em: 30 jan 2017.

⁵⁰⁹ As NDCs foram previstas no artigo 4, paragrafo 2 do Acordo de Paris.

⁵¹⁰ ADVISORY GROUP ON CLIMATE CHANGE AND HUMAN MOBILITY. *Warsaw International Mechanism, Executive Committee (WIM ExCom) Work Plan Action Area 6 on Migration, Displacement and Human Mobility – Submission of the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility*. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/events/Advisorygroupsubmission-unfccc-aa6-final-16May2016.pdf>>. Acesso em: 30 jan 2017.

⁵¹¹ Para uma visão dos Estados que iniciaram o processo do PNA e os estágios em que se encontram, o UNFCCC disponibiliza uma tabela informativa, última atualização de 22 de setembro de 2016: <http://unfccc.int/files/adaptation/workstreams/national_adaptation_plans/application/pdf/expanded_table_1_summary_of_measures_undertaken_by_developing_countries.pdf>. 2016. Acesso em: 30 jan. 2017.

na em dois aspectos: (i) os deslocamentos e novos fluxos migratórios como consequências da mudança climática e (ii) a migração como possível estratégia de adaptação⁵¹². O Plano adota como estratégias a gestão de risco de desastres naturais, que demonstra um esforço de articulação com o Direito da Gestão de Riscos e Desastres, e os povos e populações vulneráveis à mudança climática, na qual podem se inserir migrantes e populações deslocadas ou em risco de deslocamento. As CNDs representam os compromissos dos Estados para alcançar os objetivos globais de redução de emissões. Até agosto de 2016 a mobilidade humana havia sido referenciada em 33 CNDs⁵¹³, em três dimensões: (i) prevenir e adotar medidas quanto aos movimentos migratórios relacionados ao clima; (ii) migração como estratégia de adaptação e (iii) contribuição da transferências de recursos entre migrantes e diáspora para a ação climática⁵¹⁴.

Os PNAs e as CNDs podem ser instrumentos fundamentais para incorporar as diretrizes internacionais sobre mobilidade humana e RRD nas políticas climáticas e orientá-las neste sentido. Na COP 22 em 2016 os Estados foram encorajados a incorporar ou a continuar incorpo-

⁵¹² A mobilidade humana é abordada pelo PNA na Estratégia de Povos e Populações Vulneráveis. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – Estratégias Setoriais e Temáticas*. v. II. 2016. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/LIVRO_PNA_Plano%20Nacional_V2.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2017.

⁵¹³ A pesquisa esta disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/INDC%20Research_0.pdf>. Acesso em: 30 jan 2017.

⁵¹⁴ Informação obtida de: OIM ENVIRONMENTAL MIGRATION PORTAL. *Migration in the INDCs/NDCs*. Op. cit.

rando o deslocamento, a migração e a mobilidade humana nos seus planos e ações⁵¹⁵.

4.2 Articulação com a Política Migratória

Instrumentos que permitam reconhecer, acolher e proteger pessoas deslocadas para além das fronteiras de seu país em consequência de desastres, assim como a proteção dos migrantes vítimas de desastres no país de acolhida, são fundamentais para adequar as políticas migratórias nacionais às diretrizes internacionais. Por outro lado, as medidas de RRD são essenciais para prevenir deslocamentos no país de origem, como enfatiza a Agenda Nansen de Proteção. Na América do Sul⁵¹⁶, mecanismos de acolhida humanitária de deslocados por desastres são

⁵¹⁵ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Decision x/CP.22 Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change*. 2016. Op. cit.

⁵¹⁶ As informações sobre mecanismos de acolhida de deslocados ambientais por desastres na América do Sul foram obtidas de: RESAMA. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas practicas y desafíos para la región suramericana* - Documento de Referencia. Conferencia Suramericana Sobre Migraciones, 2016. Disponível em: <<http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Documento%20de%20referencia%20-%20Migraci%C3%B3n,%20medio%20ambiente%20y%20cambio%20clim%C3%A1tico.pdf>>. Acesso em: 30 jan 2017.

identificados na Argentina⁵¹⁷, Peru⁵¹⁸ e Bolívia⁵¹⁹, que prevê a admissão de populações deslocadas por efeitos climáticos e desastres ambientais.

No Brasil⁵²⁰, a previsão de acolhida humanitária em casos de desastre foi integrada ao ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 que institui a Lei de Migração e que prevê o visto temporário para acolhida humanitária nas situações de calamidade de grande proporção e de desastre ambiental (artigo 14, parágrafo 3º). Sua regulamentação, atualmente em curso, seria o momento ideal para incorporar diretrizes internacionais

⁵¹⁷ ARGENTINA. *Decreto 616/2010 de 6 de mayo de 2010* - Reglamentación de la Ley de Migraciones n° 25 971 y sus modificaciones. Boletín Oficial n° 31.898, Primera Sección, 6 mayo 2010. Disponível em : <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_616_2010.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2017. Artigo 24, inciso (h). “Residentes transitórios especiais”: pessoas que transitoriamente não podem retornar ao seu país de origem em consequência de condições humanitárias provocadas por desastres naturais ou ambientais provocados pela ação humana.

⁵¹⁸ PERÚ. Decreto Legislativo n. 1 236 de 2015. Diario Oficial El Peruano, 26 septiembre 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10203>>. Acesso em: 5 mar. 2017. Artigo 59.2. “Migração temporária por razões humanitárias” para aqueles que migraram em razão de desastres naturais ou ambientais.

⁵¹⁹ BOLIVIA. Ley de Migración n. 370 de 8 de mayo de 2013. Gaceta Oficial n° 0523, 8 mayo 2013. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556>>. Acesso em: 5 mar. 2017. Artigo 65.

⁵²⁰ Para uma visão geral sobre a migração ambiental no Brasil, aspectos da política migratória, iniciativas e coordenação com políticas de RDD e mudança climática cf.: RAMOS, E. P. et al. Environmental migration in Brazil: current context and systemic challenges. *Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series*, n. 5, v. 2, 2016. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/policy_brief_series_vol2_issue5_en.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2017.

e melhorar a coordenação com as políticas correlatas. O Brasil já se configura como um país de destino de deslocados por desastres, a exemplo dos haitianos que vieram ao Brasil após o terremoto de 2010, aos quais concedeu-se visto permanente por razões humanitárias⁵²¹. Em que pesem as iniciativas em matéria de acolhida humanitária, elas se limitam a um momento específico (acolhida), não abarcando todo o ciclo do deslocamento. Medidas complementares precisam ser estabelecidas nas políticas migratórias relativas às fases de instalação, integração e retorno com segurança e dignidade. Já o marco jurídico de RRD deve considerar a situação dos migrantes expostos a riscos e efeitos dos desastres no país de acolhida, que se configuram como um dos grupos vulneráveis que exigem especial proteção⁵²².

Conclusão

Os deslocamentos provocados por desastres naturais e provocados pela ação humana é uma realidade no Brasil,

⁵²¹ Diante da ausência de mecanismos de acolhida humanitária nas normas migratórias brasileiras, a situação foi regulamentada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) através da Resolução Normativa do n° 97 de 2012, modificada pela Resolução Normativa n. 102 de 2013, que considera como razões humanitárias as resultantes do agravamento das condições de vida dos haitianos em consequência do terremoto de 2010.

⁵²² Sobre a questão dos migrantes afetados por desastres no país de acolhida cf.: CANTOR, David James. Migrants and natural disasters: national law, policy and practice in the Americas. *Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series*, n. 2, v. 2, 2016. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/policy_brief_vol2_issue2.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

o que faz destes eventos um importante vetor de deslocamentos ambientais. Além disso, o Brasil é um país de destino e de acolhida de deslocados por desastres. Diante destes dois fatores, é preciso intensificar a reflexão e a construção de respostas jurídicas, políticas e institucionais para prevenir e gerenciar deslocamentos e para o reconhecimento e proteção das pessoas deslocadas no contexto dos desastres. Para tanto, a mobilidade humana deve ser integrada e efetivamente considerada nas políticas de RRD e outras políticas correlatas, especialmente em matéria de mudança climática e migração.

Constatou-se uma evolução no contexto internacional no sentido de melhorar a coordenação entre as distintas agendas que incidem sobre os deslocamentos provocados por desastres e para a inclusão da mobilidade humana nas mesmas. Os deslocamentos no contexto dos desastres e da mudança climática passam a ser um dos temas centrais da Agenda Global Pós-2015, que traz diretrizes internacionais a serem incorporadas nas normas e políticas internas a fim de que estas se alinhem à esta Agenda Global e deem respostas mais eficazes para o reconhecimento e proteção dos deslocados ambientais.

O Direito Brasileiro da Gestão de Riscos e Desastres não integrou a mobilidade humana nesta agenda. Além deste vazio jurídico, constata-se igualmente a insuficiência ou quase inexistência de dados específicos e detalhados sobre os deslocamentos provocados por desastres no Brasil, o que traz maiores dificuldades para dar visibilidade ao problema e construir respostas adequadas. É

necessário ainda aprimorar os mecanismos institucionais de identificação de áreas de risco de desastres e de populações vulneráveis aos mesmos no país, de prevenção e gestão de deslocamentos humanos e de cooperação inter-governamental. O Direito Brasileiro da Gestão de Riscos e Desastres é hoje insuficiente para prevenir e gerenciar os deslocamentos no contexto dos desastres e proteger as pessoas deslocadas.

Apesar dos avanços normativos no que concerne ao Direito da Gestão dos Riscos e Desastres, eles ainda são recentes, evidenciando os desafios à implementação efetiva da legislação e das políticas nesta área. Muitas inovações desse novo aparato jurídico-institucional dependem de futura regulamentação para serem efetivamente implementadas. É necessário que a União regule a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e aprove o Plano Nacional correspondente. Este processo de regulamentação e de aprovação do Plano Nacional pode ser potencializado no sentido de incorporar as diretrizes internacionais sobre RRD e mobilidade humana, a fim de alinhar o Direito Brasileiro da Gestão de Riscos e Desastres ao Marco de Ação de Sendai em especial e à Agenda Global Pós-2015 em geral.

As diretrizes internacionais sobre deslocamento no contexto de desastres também devem ser incorporadas em políticas correlatas, especialmente aquelas referentes à mudança climática e migração, potencializando-se os instrumentos já existentes e adotando-se outros específicos. Uma melhor coordenação e articulação entre estas políti-

cas e o Direito da Gestão de Riscos e Desastres se faz necessário para uma abordagem integrada dos deslocamentos por desastres e proteção dos deslocados ambientais.

Tem-se, assim, três grandes desafios: i) aprimorar a legislação brasileira acerca da gestão de riscos e desastres, incorporando elementos que possam contribuir para a prevenção e gestão dos deslocamentos provocados por desastres, adequando-a às diretrizes internacionais; ii) implementar tal legislação de maneira mais efetiva, o que passa pela produção de dados mais detalhados e confiáveis sobre deslocamentos por desastres; iii) promover uma melhor articulação entre o Direito da Gestão de Riscos e Desastres com outras políticas correlatas, especialmente as migratórias e as climáticas.

Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL. *Avaliação de Perdas e danos. Inundações Bruscas em Santa Catarina* - Novembro de 2008. Brasília, 2012.

_____. *Avaliação de Perdas e danos - Inundações Bruscas em Pernambuco* - Junho de 2010. Brasília, 2012.

_____. *Avaliação de Perdas e danos - Inundações Bruscas em Alagoas* - Junho de 2010. Brasília, 2012.

_____. *Avaliação de Perdas e danos - Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro* - Janeiro de 2011. Brasília, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO E DEFESA

CIVIL. CENTRO NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RISCOS E DESASTRES. *Anuário Brasileiro de Desastres Naturais* 2012. Brasília, 2013.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2013)*. Brasília, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL. *Relatório de Gestão*, 2011.

CANTOR, David James. Migrants and natural disasters: national law, policy and practice in the Americas. *Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series*, n. 2, v. 2, 2016.

CARVALHO, Délton Winter; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos Desastres*. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2013.

CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS (CRED); UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNISDR). *The human cost of weather related disasters 1995-2015*, 2015.

FARBER, Dan; CHEN, Jim; VERCHICK, Robert; SUN, Lisa. *Disaster Law and Policy*. Aspen Publishers: New York, 2010.

FREITAS, Christiana Galvão F. *Perspectivas e Desafios à Gestão de Riscos e Desastres: uma Análise sobre a Configuração do Direito de Desastres no Mundo e no Brasil*. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, 2014.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL,

POLÍTICA URBANA E GESTÃO METROPOLITANA. *Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana – MG*. Belo Horizonte, 2016.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2014 Synthesis Report – Summary for Policymakers*. 2014.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). *Global Report on Internal Displacement – GRID*, 2016.

_____. *Positioned for Action – Displacement in the Sendai Framework for disaster risk reduction*, Briefing Paper, 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP) – Glossary*, 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – Estratégias Setoriais e Temáticas*. v. II, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015.

RAMOS, E. P. et al. Environmental migration in Brazil: current context and systemic challenges. *Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series*, n. 5, v. 2, 2016.

RESAMA. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas practicas y desafíos para la región suramericana – Documento de Referencia*. Conferencia Suramericana Sobre Migraciones, 2016.

THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*. v. 1, 2015.

UNITED NATIONS. *2005 World Summit Outcome*. 2005 (UN Doc A/RES/60/1).

_____. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 2015.

_____. *One humanity: shared responsibility – Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit*. (UN Doc. A/70/709), 2016.

_____. FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Decision 1/CP.16 The Cancun Agreement: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, 2011.

_____. FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Decision 1/CP.21 – Adoption of the Paris Agreement*. (UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1), 2015.

_____. GENERAL ASSEMBLY. *International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development – Report of the Secretary-General*. (UN Doc. A/71/329), 2016.

_____. INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. United Nations, 2009.

_____. INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). *Hyogo Framework for Action 2005-*

2015: building the resilience of nations and communities to disasters, 2005.

UNHCR. *Policy Brief: Displacement at COP 22*. UNHCR, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES. *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Brasil*. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED UFSC, 2012.

MIGRANTES HUMANITÁRI@S

Migrantes Humanitários: algumas perspectivas

Jonathan Percivalle de Andrade*

Introdução

O deslocamento em massa de pessoas é fenômeno frequente na história e que se origina por diversos fatores; desde a simples busca das pessoas por um lugar onde há mais perspectivas de emprego ou qualidade de vida, até por situações extremas, como a existência de conflitos no país de origem.

Além disso, e como coloca Franck Duvell, a migração gera inúmeros reflexos, tanto nos próprios indivíduos, assim como nos Estados envolvidos com o fenômeno, incluindo a modificação da estrutura nacional dos países⁵²³, até com as consequências tidas como mais evidentes, especialmente na economia. Portanto, não se pode deixar de descartar, independentemente do ângulo que se analise a questão (seja do prisma estatal ou dos indivíduos), a relevância do debate e a necessidade de aprofundamento na questão migratória. A partir da antiguidade⁵²⁴, aliás, já é

* Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Professor da Faculdade de Peruíbe.

⁵²³ *In International Relations and Migration Management: The Case of Turkey*. Insight Turkey. Volume: 16. 2014. Disponível em <<https://www.insightturkey.com/international-relations-and-migration-management-the-case-of-turkey/articles/1396>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

⁵²⁴ SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. Refugiados ambientais: um desafio para o sistema de Direito Internacional Público. *Anais do III Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional*; 28-31 de outubro de 2014; Santos, SP. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2014. P. 118.

possível notar frequentes fluxos de pessoas, por motivos de perseguição religiosa, política ou social. Atualmente, porém, o fenômeno da migração forçada tem ganhado cada vez mais espaço, haja vista a intensidade de desastres ambientais e conflitos bélicos com os quais a humanidade tem se deparado.

Por conta disto, é possível identificar dentro do contexto das migrações, além de outros grupos, os migrantes assim denominados como “humanitários”, cuja definição, ainda sinuosa, engloba, para o presente trabalho, os refugiados de guerra, deslocados ambientais e aqueles atingidos por crises humanitárias (migrantes de sobrevivência⁵²⁵, segundo Alexander Betts).

Para esta categoria de migrantes, entretanto, não há regime jurídico específico; não é possível, aliás, sequer pretender a aplicação das normas existentes, por verdadeira vedação estampada nas normas de Direito Internacional, como se verá adiante⁵²⁶.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a categoria dos migrantes humanitários, delimitando-a como um conceito abrangente, que abarca grupos específicos de pessoas; destacar a necessidade de criação de um regime internacional que lhes garanta direitos mínimos, como se observa, por exemplo, na Convenção Relativa ao Estatuto

⁵²⁵ BETTS, Alexander. *Survival Migration: A New Protection Framework*, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, July-September 2010, v. 16, n. 3. P. 361-382, 2010.

⁵²⁶ Em razão, especialmente, da impossibilidade de aplicação extensiva dos tratados internacionais, em razão do disposto no artigo 31 Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1969.

dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951), para os que se enquadram nesta categoria.

1. Considerações Iniciais Sobre o Conceito de Migrantes Humanitários

Os migrantes, são pessoas que se deslocam dentro de seu país ou de um país para outro. O presente texto, contudo, objetiva analisar os migrantes humanitários, cujo termo, é necessário destacar desde logo, tende a estabelecer certa confusão em razão da existência do Direito Internacional Humanitário (DIH).

O DIH, por seu turno, corresponde a uma vertente de proteção do ser humano, tal como o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), aplicado, contudo, apenas no contexto de guerras.

O suíço Jean-Henri Dunant (1828-1910), após se deparar com a falta de assistência aos combatentes da Batalha de Solferino (1859), empreendeu esforços para que a Sociedade Internacional reconhecesse a necessidade de se estabelecer regras a fim de resguardar a integridade dos envolvidos nas hostilidades. A partir de seus esforços, foi criada a Cruz Vermelha Internacional, bem como a primeira Convenção de Genebra (1864).

Hodiernamente, o Direito Humanitário é composto por 4 (quatro) convenções internacionais, sendo a última e que revisou todas as demais, de 1949, bem como por 3 (três) protocolos, 2 (dois) deles de 1977 e o último de 2005. A partir destas normas, reconhece-se, por exemplo, o de-

ver de respeito à integridade dos combatentes, de civis, bem como à Cruz Vermelha Internacional e seus membros.

Logo, por força das normas de DIH, muitas vezes o adjetivo *humanitário*, atrai para si uma ideia – nem sempre correta – de beligerância. Entretanto, não necessariamente os migrantes humanitários deslocam-se de seus países de origem por força de conflitos bélicos.

O termo, para os fins ora trabalhados, deve ser analisado sob a ótica mais ampla, justamente para conceder a maior proteção possível a todos que se encontram em situação de crise humanitária (inclusive, por guerra ou desastres naturais). Não se pretende considerar aqui todo migrante como *humanitário*, mas, sim, utilizar o termo de forma a não correr o risco de lançar à própria sorte determinados grupos que necessitam de proteção mas não estão contemplados em documentos internacionais como pertencentes a um grupo que demandaria uma proteção. Por isso, entende-se como migrantes humanitários os deslocados ambientais, refugiados de guerra e deslocados por crises.

Sendo assim, será considerado o termo *humanitário* em seu sentido mais amplo, qual seja, de humanitarismo, que, na perspectiva jurídica tem por finalidade resguardar o ser humano e sua dignidade.

O tema posto em debate, portanto, gira em torno do DIDH, ramo do Direito Internacional Público (DIP), que deve ser utilizado como meio para estimular a criação de um regime jurídico aos migrantes humanitários.

Portanto, a primeira proposta que se faz é pela criação de um regime jurídico, no tradicional modelo *umbrella treaty*, assim definido por Guido Soares como,

tratado amplo, de grandes linhas normativas, sob cuja sombra outros tratados se encontram e que, em princípio, ou foram elaborados em complementação aos dispositivos daquele, ou foram assinados entre alguns Estados-membros daquele mais geral, com objetivos especiais por eles permitidos⁵²⁷.

Independentemente de conceitos já consolidados, como ocorre, *v. g.*, com os refugiados, é necessário que a Sociedade Internacional esboce a normatização dos deslocamentos humanitários garantindo aos indivíduos os direitos mais básicos, como o de ao menos chegar noutro país e por ele ser recebido, assim como a garantia do *non-refoulement*⁵²⁸. A garantia de proteção eficaz, inevitavelmente, passa pela codificação da matéria por intermédio de tratado internacional.

Consequentemente, a partir da criação de uma regra geral, podem ser criadas normas específicas ou atualiza-

⁵²⁷ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 200, p. 62.

⁵²⁸ Talvez o princípio mais básico dos Direitos Humanos, relativamente ao fluxo de pessoas, seja o do *non-refoulement* (não-devolução), que “consiste na proibição da devolução do solicitante de refúgio e/ou do refugiado para território no qual sua vida ou integridade física corram perigo” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p 76). Neste sentido, Bruna Vieira de Paula destaca uma série de tratados internacionais nos quais o princípio é reconhecido, como, por exemplo, além da Convenção de 1951, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984 (VIEIRA DE PAULA, Bruna. *O Princípio do Non Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional dos Refugiados*. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, [S.l.], n. 7, p. 51-68, jul. 2016. ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>>. Acesso em: 13 out. 2016).

das as normas existentes, a fim de que passem a estar em consonância com o *umbrella treaty*.

É necessário ressaltar que, no mesmo sentido de Alexander Betts, no caso dos refugiados, o regime internacional foi criado para um período específico, para circunstâncias específicas⁵²⁹ e, atualmente, pelos termos da Convenção de 1951, não abarca todos os tipos de migrantes forçados, limitando-se àqueles que se encaixam na definição esposada no tratado. Como dito anteriormente, o deslocamento em massa de pessoas é marca que a humanidade leva consigo e que, dificilmente deixará de existir; as atuais perseguições ocorrem pelos motivos de outrora e por novos fatores, até então não pensados pela Sociedade Internacional, como é o caso, por exemplo, do deslocamento por catástrofes ambientais.

Logo, a proposta objetiva a criação de tratado internacional que reconheça o deslocamento de pessoas por outros motivos além daqueles previstos na Convenção de 1951, inaugurando, conseqüentemente, um *guarda-chuva* de proteção, a qual poderá, evidentemente, ser melhor estruturada por normas específicas para cada espécie de migrantes humanitários.

Sendo assim, partindo-se da premissa de que migrantes humanitários são pessoas que se deslocam de seu país para resguardar sua integridade, em razão de problemas ambientais, crises e guerras, necessário agora vislumbrar quais são as espécies vinculadas a este gênero.

⁵²⁹ BETTS, Alexandre. Op. cit., p. 363.

2. Quem são os Migrantes Humanitários?

2.1. Refugiados de guerra

Neste caso específico, o termo “humanitário” é utilizado sob a luz do DIH para designar aquelas pessoas que se deslocam do seu país ou em seu país por motivo de estado de beligerância.

Com a evolução do reconhecimento jurídico dos fluxos migratórios, culminando em 1948 com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o direito de buscar asilo foi definitivamente reconhecido pelo DIDH. O artigo 14 da DUDH estabelece que “toda pessoa sujeita a perseguição tem direito de procurar e de beneficiar de asilo noutros países”.

O direito de asilo se perfaz por intermédio de dois institutos: pelo asilo político e pelo refúgio.

O asilo político presta-se a proteger pessoas que se deslocam entre diferentes territórios, seu âmbito de atuação é restrito e não atinge perseguições discriminatórias promovidas pelos Estados. O instituto do asilo objetiva a proteção por Estado do qual o indivíduo não é nacional⁵³⁰, cuja liberdade ou vida está ameaçada por seu Estado patrial, do qual não é nacional, em razão do cometimento de

⁵³⁰ Relevante destacar que o asilo poderá ter *territorial*, quando materializado no território do Estado asilante, ou *diplomático*, quando efetivado na embaixada do Estado asilante. Sendo este último, o asilo deverá ser convertido em territorial, com a concessão, pelo Estado no qual se localiza a embaixada do asilante, de *salvo conduto*, a fim de que o asilado possa se dirigir ao Estado asilado, com garantia de que não terá sua integridade física ou liberdade aviltada.

crime político ou de opinião.⁵³¹ É relevante destacar que o asilo político é essencialmente costumeiro⁵³² e a sua concessão pelo pretense Estado asilante é ato meramente discricionário.

De outro lado, o refúgio, instituto inserido nos eixos de proteção do ser humano pelo DIR⁵³³, muito mais recente que o asilo político, “possui abrangência maior e tipificada”⁵³⁴, dada a sua natureza estritamente convencional.

O DIR foi inaugurado pela Convenção de 1951, cuja proteção foi ampliada pelo Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967), ao expurgar as limitações geográficas e temporais estabelecidas pela primeira. Ademais, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, fora concluída a Declaração de Cartagena de 1984, que acrescentou à definição de refugiados, a hipótese de “graves e generalizadas violações de direitos humanos”.

Logo, hodiernamente, “refugiado” é qualquer pessoa que

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas [ou grave e generalizada violação de direitos

⁵³¹ ACCIOLY, H., NASCIMENTO E SILVA, G. E., CASELLA, P. B. *Manual de Direito Internacional Público*. 19. ed. São Paulo: Saraiva. 2011, p. 510.

⁵³² Conforme decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ), no julgamento do Caso Haya de la Torre (1950-1951), embora haja previsão originária pelo Tratado de Direito Penal de 1889.

⁵³³ A proteção da pessoa humana, no Direito Internacional, é dividida em três sub-ramos específicos: Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) (RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 143)

⁵³⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.*, p. 42.

humanos, no âmbito americano], se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele⁵³⁵.

No caso em questão, considera-se refugiado de guerra aquela pessoa que, no seu país de origem, passa pelas instabilidades oriundas do estado de beligerância e que, não suportando mais ali permanecer, reputa necessária a sua saída do Estado patrial.

Nesta hipótese, o refugiado encontra-se, nos termos da definição, enquadrado na hipótese de “grave e generalizada violação de direitos humanos” (conforme os termos da Declaração de Cartagena de 1984), não porque o reconhecimento do estado de beligerância tende a restringir, com fundamento jurídico e dentro da legalidade, o gozo de certos direitos, mas, sim, em razão da fragilidade que toma, em regra, os Estados, tornando-os absolutamente ineficazes quanto à manutenção de um padrão mínimo de vida para a sua população.

Deste modo, a proteção para os refugiados de guerra pode ser construída a partir da lógica adotada pela Declaração de Cartagena de 1984, por intermédio da “grave e generalizada violação de direitos humanos”, naturalmente verificada em estados de beligerância.

⁵³⁵ HATHAWAY apud MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 762

Finalmente, há que se ressaltar que a hipótese não se confunde com a proteção conferida pelo DIR; em que pese as 5 (cinco) causas que justificam o “bem fundado temor de perseguição” e, conseqüentemente, o reconhecimento do *status* de refugiado (se verificados os demais requisitos) sejam potencializadas pela guerra, a pretensão migratória pode existir a despeito deles, ou seja, simplesmente pelo estado de beligerância. Por isso, o reconhecimento de refugiados de guerra, que não se encaixam na definição conferida pelo DIR, mostra-se relevante e atual.

2.2. Deslocados Ambientais

Em razão do significativo aumento de desastres ambientais no século passado e neste, passou-se a verificar o intenso deslocamento humano entre diversas regiões do planeta Terra; estes fluxos em massa, além das evidentes questões políticas e econômicas que passam a ser observadas, levantam, também, a existência de um sério problema jurídico: há algum *status* jurídico que possa ser atribuído a estas pessoas?

Depreende-se que o cerne do conceito de refugiado paira sobre o problema da perseguição e, conseqüentemente, sobre os motivos que levam à persecução destas pessoas. Nota-se, portanto, que nenhuma destas hipóteses contempla as questões ambientais.

Em que pese não exista um regime jurídico aplicável às pessoas que se deslocam por motivos de desastres e catástrofes ambientais, muito tem se falado sobre a exis-

tência de *refugiados ambientais*, ou, a fim de se pautar na melhor técnica, *deslocados ambientais*.

Não bastassem os problemas ambientais que originam o deslocamento em massa de pessoas, tem-se uma questão preliminar, sobre a impossibilidade de aplicação das normas do DIR aoss que se deslocam por este motivo.

Como ponderam Silva e Annoni, o grande problema para os deslocados ambientais, é “o fato de que, por não estar[em] devidamente alocad[os] em uma definição, desmerecem proteção jurídica global, já que não são considerados nem refugiados, nem asilados, nem trabalhadores imigrantes”⁵³⁶. Em verdade, a definição de deslocados ambientais é singela; podem ser definidos como “pessoas forçadas a deixar seu habitat tradicional, de forma temporária ou permanente, por causa de um desastre ambiental (natural ou desencadeado por humanos) que prejudica ou afeta seriamente sua qualidade de vida”⁵³⁷.

Como bem apontado pelas autoras acima indicadas, o problema “preliminar” aos fluxos de pessoas oriundos dos desastres ambientais, é a impossibilidade de enquadrar estas pessoas à alguns daqueles regimes jurídicos já existentes.

Ainda que muito se fale em “refugiados ambientais”, tal nomenclatura carece de técnica e não observa o Direito Internacional.

⁵³⁶ SILVA, J. A. S; ANNONI, D. A aplicação do princípio do non-refoulement aos deslocados ambientais desafios presentes e futuros. *Anais do III Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional*; 28-31 de outubro de 2014; Santos, SP. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2014, p. 146.

⁵³⁷ EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985, p. 04.

Em primeiro lugar, não há, na definição de refugiados, a hipótese de perseguição por *motivos ambientais* ou qualquer outra situação semelhante; há, na Convenção de 1951, um rol exaustivo de hipóteses e que não autoriza ampliação à margem do conteúdo previsto nesta convenção e no Protocolo de 1967 (além da Declaração de Cartagena de 1984, aplicável ao continente americano).

Esta impossibilidade de aplicação é o segundo problema. Ao contrário do direito interno, no qual se vislumbram algumas hipóteses de interpretação da lei, por vezes implicando na ampliação das hipóteses de aplicação da norma, em Direito Internacional, a interpretação das convenções internacionais fica restrita aos termos do artigo 31, 32 e 33 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969. Além da premissa básica de interpretação de tratados, a boa-fé, admite-se a interpretação com base no preâmbulo e anexos do tratado, além de acordos relativos à interpretação dos tratados; não se desprezam, ainda, os trabalhos preparatórios e as circunstâncias de sua conclusão.

Contudo, em nenhum dos meios colocados à disposição pela Convenção de Viena de 1969, há autorização da aplicação das convenções sobre refugiados, às hipóteses de deslocamento por questões ambientais. É relevante destacar que, à época da conclusão da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, tais questões ainda não saltavam aos olhos, haja vista as atenções estarem voltadas, especialmente, para a Guerra Fria e o processo de descolonização da África.

A inexistência de normas aplicáveis aos deslocados ambientais agrava a já complexa situação na qual estão alocados. Em meio aos frequentes desastres ambientais com os quais a humanidade tem se deparado, deixar estes indivíduos jogados à própria sorte configura medida que não condiz com as normas de Direitos Humanos adotadas pela Sociedade Internacional.

Nesta toada, é relevante destacar as hipóteses que originam os deslocamentos por questões ambientais, a fim de que, em seguida, se possa apresentar medidas (preventivas e repressivas), para superação destes problemas.

Para Hatrick, são cinco as causas: “(1) degradação de terra agriculturável, (2) desastres ambientais, (3) destruição de ambientes pela guerra, (4) deslocamento involuntário na forma de reassentamento e (5) mudanças climáticas”⁵³⁸. Dentre estas hipóteses, destaca-se a alteração substancial do meio ambiente, como se observa nos desastres, na destruição pela guerra e nas mudanças climáticas, que impedem qualquer tomada de medida imediata, que não o rápido deslocamento das pessoas para áreas não atingidas.

Porém, em última instância, com exceção à raras hipóteses, a ocorrência destes *problemas* ambientais é oriunda da própria ação humana. A situação mais cristalina é da degradação de terra agriculturável, reflexo da má administração, pelo ser humano, de terras à sua disposição para a própria subsistência: neste caso, aliás, há o perigo do grupo deslocado manter suas práticas, levando a des-

⁵³⁸ HATRICK apud JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit., p. 169.

truição às terras em que passarem. A atuação humana, contudo, não é privilégio desta situação. Inevitavelmente, não restam dúvidas de que desastres ambientais e mudanças climáticas são fruto da atuação humana; a grande circunstância é, todavia, a destruição do meio ambiente pela guerra, como se vê atualmente nos intensos fluxos migratórios resultantes da guerra (ainda que, aparentemente, sem relação com o meio ambiente).

Para exemplificar, pode-se utilizar o caso da vinda dos haitianos ao Brasil, em razão do desastre ambiental ocorrido naquele Estado, o que evidencia a existência dos deslocamentos ambientais e, conseqüentemente, a urgência destes fluxos migratórios, ante a frágil situação que se encontra aquele país, que sofre com o lento processo de reconstrução.

2.3. Migrantes de Sobrevivência

Um novo conceito, que, em tese, não se enquadra com os que já foram analisados e configura outra espécie de migrantes humanitários, é o de migrantes de sobrevivência, conforme formulação de Alexander Betts, que os define como, *“persons outside their country of origin because of an existential threat to which they have no access to a domestic remedy or resolution”*⁵³⁹.

Desta forma, a definição de Alexander Betts sobre migrantes de sobrevivência gira em torno da “ameaça existencial”, ou seja, a um perigo de morte que estão expostos,

⁵³⁹ Tradução livre: “pessoas que estão fora de seu país de origem devido a uma ameaça existencial a qual não têm acesso uma solução ou remédio no âmbito doméstico”.

caso permaneçam em seu país de origem. Na verdade, o autor separa a definição em três partes⁵⁴⁰: a primeira, referente a extraterritorialidade, como se observa no direito dos refugiados; a segunda, relativa à ameaça existencial; e a terceira, sobre a impossibilidade de se encontrar solução nos tribunais nacionais, como ocorre, *mutatis mutandis*, com o esgotamento das vias internas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁵⁴¹.

O principal ponto, portanto, que foge à regra do que comumente se observa, é a “ameaça existencial”, a qual o autor relaciona com o conceito de dignidade (humana), assim entendida como “qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano, que o protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa, bem como assegura condições materiais mínimas de sobrevivência”⁵⁴².

Entretanto, como bem asseverado por Alexander Betts, a ameaça existencial não se limita, apenas, à perspectiva relativa ao direito à vida, mas, sim, aos *basic rights*, conceito desenvolvido originalmente por Henry Shue e, posteriormente, no contexto dos refugiados, por Andrew Shacknove⁵⁴³, assim entendidos como os direitos mínimos que devem ser garantidos a todo o ser humano.

Esses direitos básicos – que garante respeito ao mínimo existencial – são os direitos sociais, reconhecidamente

⁵⁴⁰ BETTS, Alexandre. Op. cit., p. 365

⁵⁴¹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 338

⁵⁴² RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 74

⁵⁴³ BETTS, Alexandre. Op. cit., p. 365

direitos de 2ª geração, os quais dependem da prestação estatal para sua consecução⁵⁴⁴. Exemplificativamente, pode-se citar o direito à saúde, educação, lazer, etc., conforme rol previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Desta forma, é a espécie migrantes de sobrevivência (ou de crises), que possibilita a ampliação da proteção até então conferida pelo Direito Internacional, aproximando-se da proposta de criação de um *umbrella treaty*, que poderá abarcar as hipóteses já arroladas, que não são objeto de proteção pelas normas já existentes. Ainda neste ponto, é necessário destacar a proposição de Alexander Betts que, por um diagrama, entende que os refugiados se encaixam no conceito de migrantes de sobrevivência, os quais estão englobados no conceito de migrantes internacionais. De fato, assiste razão ao autor, afinal, da definição de refugiado, que consiste naquele que por “um bem fundado temor de perseguição”, encontra-se fora do seu país de origem e não pode ou não quer a ele retornar. Evidentemente, essa perseguição ameaça, no mínimo, a integridade do refugiado, seja a sua integridade física ou psíquica. Logo, a lição de Betts mostra-se razoável.

Noutro lado, ainda que razoável, a lógica de Alexander Betts deve ser questionada, pois, a nosso ver, desestimula a criação de um regime internacional para os migrantes de sobrevivência (ou até mesmo para os migrantes humanitários, tidos em aspecto mais amplo que os primeiros), haja vista, naquele conceito, haver grupo já protegido por nor-

⁵⁴⁴ DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2012, p. 60-61.

mas internacionais (os refugiados). Por isso, entendemos mais adequado, ter os migrantes humanitários como gênero composto pelas espécies refugiados de guerra (os quais não são adjetivados por Alexander Betts em seu diagrama), deslocados ambientais e migrantes de sobrevivência.

A noção de migrantes de sobrevivência, em razão de seu conceito amplo, poderia atingir um maior número pessoas, do que ocorre, especialmente, com os refugiados de guerra e os deslocados ambientais, encaixando todos estes na proteção (que se espera ser) conferida aos migrantes humanitários.

O significado do termo cunhado por Alexander Betts é semelhante ao significado atribuído à expressão migrantes de crise, utilizada para descrever todos aqueles que se deslocam e necessitam de realocação no contexto das crises humanitárias⁵⁴⁵. Para arrematar e demonstrar a congruência entre as duas nomenclaturas, crise humanitária é qualquer situação em que existe uma ameaça generalizada à vida, segurança física e saúde, que está além da capacidade de enfrentamento dos indivíduos e das comunidades residentes em um Estado⁵⁴⁶. Logo, verifica-se a notável consonância entre as expressões “migrantes de sobrevivência” e “migrantes de crise”, os quais representam pessoas em situação de vulnerabilidade e que, portanto, necessitam se deslocar dentro de seu país ou para fora dele.

⁵⁴⁵ MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (ed.). *Humanitarian Crises and Migration: causes, consequences and responses*. New York: Routledge, 2014.

⁵⁴⁶ *Ibid.*

3. A Incipiente Regulamentação Sobre o Tema: a necessidade de criação de um regime internacional para os migrantes humanitários

Como analisado até então, o conceito de migrantes humanitários é amplo e abarca indivíduos que se encontram em situação de deslocamento por motivos de guerra, desastres ou porque não conseguem sobreviver no seu país de origem, por exemplo, por situação de pobreza extrema.

O aporte jurídico mais genérico é verificado na DUDH que, em seu artigo 14, garante o direito de asilo, ou seja, o direito de um indivíduo pedir proteção a outro país, do qual não é nacional e em seu artigo 13, item 2, o direito de deixar qualquer país e nele regressar.

Relativamente às migrações, como menciona João Carlos Jarochinski Silva, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi quem primeiro se ocupou do tema, ao consigná-lo na Convenção 97 de 1939, conhecida como Convenção Relativa ao Trabalho de Migrantes e na Convenção de 143 de 1975, conhecida como Convenção sobre Previsões Complementares Relativas a Trabalhadores Migrantes, além da Recomendação n. 86 de 1949⁵⁴⁷.

Nota-se, entretanto, que a temática foi tratada à luz do Direito Internacional do Trabalho, garantindo em favor dos migrantes, especificamente neste caso, o reconhecimento de direitos trabalhistas. Ainda que em matéria específica, trata-se de um primeiro passo em favor da construção de um regime internacional para os migrantes.

⁵⁴⁷ SILVA, João Carlos Jarochinski. Migrações internacionais e os seus impactos. In: JUBILUT, Liliana Lyra (coord.), Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 328-329.

Ato contínuo, em 1951 e 1967, foram criadas as convenções internacionais que regulam a temática dos refugiados e que, até os dias atuais, materializam a base jurídica da proteção a eles concedida.

Ademais, em 1966 é aberto para ratificação o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o qual, em seus artigos 12 e 13, garantem proteção jurídica aos imigrantes contra a sua expulsão e a participação na vida política do Estado. Contudo, desde então, pouco se avançou na proteção dos migrantes, especialmente, os humanitários.

Por todo o exposto até então, verifica-se que o conceito de migração humanitária tem sido construído por intermédio dos conceitos até então analisados, carecendo, no entanto, de aporte jurídico que lhe confira precisa definição e garanta àqueles, certos direitos mínimos; dentre esses direitos, inevitavelmente, deve fazer parte o amplo direito de ir e vir, inclusive em Estados estrangeiros, assim como o princípio mais básico, o do *non-refoulement*.

A proteção que se pretende erigir, deve funcionar como um *umbrella treaty*, a fim de abarcar todas as hipóteses previstas e que, se necessário for, podem passar a ter específica regulamentação.

Para argumentar, é válido trazer o entendimento de Martin, Weerasinghe e Taylor, que, ao se referirem ao guarda-chuva da migração de crise, ressaltam ser uma “lente deliberadamente ampla” e consideram os pontos em comum, as diferenças e as necessidades de proteção daqueles que se deslocam⁵⁴⁸. É exatamente o que se pre-

⁵⁴⁸ MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (ed.). Op. cit.

tende no presente trabalho: à luz de pontos correntes entre os grupos de migrantes acima indicados, estabelecer um amplo regime de proteção, com normas gerais, no modelo “umbrella treaty”.

Conclusão

A migração, inclusive humanitária, é questão que há tempos desafia a humanidade e que, enquanto não for regulamentada pela Sociedade Internacional, lançará, lamentavelmente, indivíduos nesta condição à própria sorte.

A normatização existente – as regras de DIR – mostra-se, como analisado, ineficiente para solucionar a celeuma, pois inaplicável aos outros grupos de migrantes humanitários.

Sendo assim, só cabe aos Estados, com base nas normas de Direitos Humanos existentes, realizarem verdadeira governança para criar regulamentação jurídica adequada, assim como políticas públicas para o recebimento de pessoas na condição de migrantes humanitários.

O modelo proposto é o *umbrella treaty* com a criação de norma geral, a qual pode ser complementada por normas específicas, como, por exemplo, já aconteceria em relação aos refugiados, ante a existência da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

A categoria de migrantes humanitários, como é possível notar, ainda encontra-se em construção e depende necessariamente da vontade dos Estados para se solidificar.

Referências Bibliográficas

ACCIOLY, H., NASCIMENTO E SILVA, G. E., CASELLA, P. B. *Manual de Direito Internacional Público*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Protection Framework. *Global Governance*, n. 16, 2010.

DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

DUVELL, Franck. International Relations and Migration Management: The Case of Turkey. *Insight Turkey*, v. 16, 2014.

EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (ed.). *Humanitarian Crises and Migration: causes, consequences and responses*. New York: Routledge, 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2002.

SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. Refugiados ambientais: um desafio para o sistema de Direito Internacional Público. *Anais do III Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional*; 28-31 de outubro de 2014; Santos, SP. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2014.

SILVA, João Carlos Jarochinski Silva. Migrações internacionais e os seus impactos. In *Direito Internacional Atual*, coord. Liliana Lyra Jubilut. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SILVA, J. A. S; ANNONI, D. A aplicação do princípio do non-refoulement aos deslocados ambientais desafios presentes e futuros. *Anais do III Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional*; 28-31 de outubro de 2014; Santos, SP. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2014.

VIEIRA DE PAULA, Bruna. O Princípio do *Non Refoulement*, sua Natureza *Jus Cogens* e a Proteção Internacional dos Refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 7, p. 51-68, jul. 2016.

Migrações Transnacionais de Refúgio: o refúgio humanitário para a imigração haitiana no Brasil

Rosana Baeninger*

Introdução

A inserção do Brasil na rota das migrações internacionais contemporâneas traz a necessidade de se identificar os diferentes contingentes de imigrantes internacionais que aqui adentram no século XXI: com ou sem raízes históricas, com ou sem qualificação profissional, com ou sem pretensões de permanência definitiva, com ou sem a garantia de direitos humanos.

Nesse contexto, o cenário recente da imigração internacional no país contempla, dentre outros fluxos, a imigração haitiana a partir de 2010. Considero que, se de um lado, esta nova imigração representa a posição geopolítica e o lugar do Brasil na divisão internacional do trabalho, de outro lado, tal fluxo compõe o processo emigratório histórico do Haiti⁵⁴⁹, ao mesmo tempo que revela o papel do Brasil no caminho dos “periféricos na periferia”⁵⁵⁰.

O aporte teórico para a compreensão desse fluxo de imigrantes do Caribe para o país se assenta na perspectiva

* Departamento de Demografia/Núcleo de Estudos de População Elza Berquó - UNICAMP

⁵⁴⁹ LAGUERRE, Michel. Homeland political crisis, the virtual diasporic public sphere, and diasporic politics. *Journal of Latin American Anthropology*, v. X(1), p. 206-225, 2005.

⁵⁵⁰ BASSO, Pietro. Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie. In: BASSO, Pietro. PEROCOO, Fabio (A cura di). *Gli immigrati in Europa: disuguaglianze, razzismo, lotte*. Parte Prima. Milano: Franco Angeli, p. 82-117, 2003.

das migrações transnacionais e na necessidade de se romper com o nacionalismo metodológico⁵⁵¹ para as análises referentes às distintas modalidades migratórias que emergem a partir da configuração de processos migratórios que atravessam as fronteiras de Estado-Nação.

A discussão acerca do transnacionalismo para o estudo das migrações internacionais se apresenta como uma das perspectivas teóricas para o entendimento do contexto migratório, em especial a partir dos anos 1990, em contraposição às teorias da assimilação de populações imigrantes⁵⁵². Wimmer e Glick-Schiller argumentam que as explicações para os processos migratórios atuais atravessam o âmbito do nacional. Levitt e Glick-Schiller apontam a emergência de processos sociais que cruzam as fronteiras geográficas, culturais e políticas dos países de origem e de destino, a partir do envolvimento simultâneo dos migrantes, ou ainda, “transmigrantes”, nessas duas sociedades⁵⁵³. Portanto, enfatizam a necessidade de uma mudança no

⁵⁵¹ De acordo com Wimmer e Glick-Schiller, o nacionalismo metodológico se refere às interpretações e análises pautadas em explicações advindas unicamente dos contextos nacionais, sem considerar os impactos e reflexos de transformações mais amplas em âmbito global (WIMMER, Andreas; GLICK-SCHILLER, Nina. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, v. 4, n. 2, p. 303-334, 2002).

⁵⁵² LEVITT, Peggy; JAWORSKY, B. Nadya, Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends, *Annual Review of Sociology*, 33(1), p. 129-156, 2007.

⁵⁵³ LEVITT, Peggy; GLICK-SCHILLER, Nina. Conceptualizing simultaneity - a transnational social field perspective on society. In SAHOO, Ajaya Kumar e MAHARAJ, Brij. *Sociology of Diaspora - a reader*. India: Rawat Publications, p. 156-193, 2007.

paradigma dos estudos sobre as migrações internacionais: da assimilação para o do transnacionalismo⁵⁵⁴.

Assim, o desafio teórico e metodológico dos estudos acerca das migrações internacionais se impõe pela diversidade de fluxos, de situações, de permanência, de seletividade, de afinidades eletivas, da não-formação de comunidades, de idas-e-vindas, de reemigração, de reversibilidades⁵⁵⁵, em multiespacialidades⁵⁵⁶ e em um campo migratório⁵⁵⁷ que transcendem as fronteiras do Estado-Nação.

1. Migrações Transnacionais de Refúgio: elementos teóricos⁵⁵⁸

O estudo das migrações transnacionais para e do Brasil demonstra a complexidade e heterogeneidade da imigração internacional neste século. Denotam os desafios teórico-

⁵⁵⁴ Para as autoras, as interpretações assimilacionistas estão baseadas no nacionalismo metodológico, sendo que a perspectiva transnacional para os estudos da migração internacional incorpora o cenário global, incluindo as práticas sociais (Ibid.).

⁵⁵⁵ DOMENACH, Hervé; PICOUET, Michael. El carácter de reversibilidad en el estudio de la migración. *Notas de Población*. Año XVIII, n. 49, 1990. Cf. também COURGEAU, Daniel. “Nuevos enfoques para medir la movilidad espacial interna de la población”. *Notas de Población*. Santiago de Chile: CELADE, n. 50, 1990.

⁵⁵⁶ ARIZZA, Marina; VELASCO, Laura (Coord.). *Métodos cualitativos y su aplicación empírica*. Por los caminos de la investigación sobre migración internacional. México: El Colegio de la Frontera Norte, UNAM, 2012.

⁵⁵⁷ SCHAEFFER, Merlin: Inter-ethnic Neighbourhood Acquaintances of Migrants and Natives in Germany. On the Brokering Roles of Inter-ethnic Partners and Children. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 39, n. 8, S. 1219-1240, 2013.

⁵⁵⁸ Este item apresenta versão ampliada de BAENINGER, Rosana. et al (org.). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiá: Paco Editorial, 2016.

metodológicos para explicações e análises das migrações vindas do Haiti, China, Paquistão, Coréia do Sul, Bolívia, Peru, Paraguai, Venezuela, Colômbia, de imigrações internacionais qualificadas, de imigrantes internacionais indocumentados, de imigrantes refugiados, dentre tantas modalidades presentes nos espaços migratórios construídos a partir de nexos transnacionais no Brasil do século 21.

Desse modo, o cenário das migrações transnacionais é composto por circulações migratórias, rotatividades, reversibilidades, restrições migratórias, trazendo diferentes modalidades migratórias⁵⁵⁹ nas novas lógicas da migração⁵⁶⁰. Este cenário reflete e (re)configura condicionantes que ocorrem fora das fronteiras nacionais e que têm impactos na conformação da imigração transnacional no âmbito nacional.

Assim, a compreensão da migração refugiada como uma modalidade migratória – no contexto mais amplo das migrações transnacionais e suas novas lógicas requer que se considere o aumento do deslocamento de refugiados no mundo⁵⁶¹; o debate acerca do nacionalismo metodológico⁵⁶²; a imigração de países periféricos para a periferia

⁵⁵⁹ WENDEN, Catherine Wihtol de. Un essai de typologie des nouvelles mobilités. *Hommes & migration*, n. 1233, p. 5-12, 2001.

⁵⁶⁰ DUMONT, Gérard-François. Les nouvelles logiques migratoires au XXIe siècle. *Outre-Terre*, n. 17, p. 15-25, 2006.

⁵⁶¹ SIMON, Gildas. *Géodynamique des migrations internationales dans le monde*. Paris: PUF, 1995. Cf. também CLOCHARD, Olivier. Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité. *EchoGéo*, v. 2, p. 1-17, 2007.

⁵⁶² WIMMER, Andreas; GLICK-SCHILLER, Nina. Op. cit.

do capital⁵⁶³; e a inserção do país na rota dessa modalidade migratória. Tais elementos se interconectam para o entendimento da migração transnacional de refúgio.

A população refugiada e deslocada interna, em função de conflitos e violências, têm se acirrado no mundo, alcançando 65,6 milhões, em 2016, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU)⁵⁶⁴. Do ponto de vista teórico, a migração de crise é uma vertente de análise que permite analisar as causas da saída da população dos seus locais de origem. De acordo com Simon, a migração de crise se ancora em fenômeno condicionado socialmente e que reflete problemas econômicos, políticos, civis, religiosos, ideológicos e humanitários, forçando populações a se refugiarem e se deslocarem internamente em muitos países⁵⁶⁵.

De acordo com os autores a migração de crise é socialmente construída na origem, mas acrescento também que esta migração anuncia a crise migratória no destino, que se manifesta através dos regimes de controle migratório e Das restrições à imigração⁵⁶⁶ e suas formas de regulamentação. Ampliando o conceito de migração de crise e incorporando as etapas e destinos migratórios na conformação da migração transnacional de refúgio, considero

⁵⁶³ BASSO, Pietro. Op. cit.

⁵⁶⁴ UNHR. *Global Trends 2016*. United Nations High Commissioner for Refugees, 2017.

⁵⁶⁵ CLOCHARD, Olivier, Op. cit.

⁵⁶⁶ DE HASS, Hein. Migration and development: a theoretical perspective. *International Migration Review*, v. 44, n. 1, p. 227-264, 2010.

que à migração de crise corresponde um campo social⁵⁶⁷ da migração, entre origem, etapas e destino.

Esse campo social da migração reflete um microcosmo dentro do espaço global e da geopolítica mundial; é marcado como um espaço de disputas e de poder entre os diferentes agentes da estrutura social, bem como revela a circulação de capital econômico, político, simbólico, social e humano. O campo social dessa migração transnacional de refúgio denuncia a crise migratória, a crise humanitária, a crise social, a crise ambiental.

Nesse cenário, Basso (2003) argumenta que a migração internacional tende a ser, cada vez mais, de países periféricos em direção à periferia do capitalismo, em especial pelas políticas restritivas à imigração nos países centrais. As migrações transnacionais de refúgio no Brasil, de fato, trazem esta marca: até 2010 eram em torno de 70 nacionalidades que demandavam solicitações de refúgio no Brasil, passando para mais de 120 nacionalidades em 2015, de acordo com os registros do Sistema de Tráfego Internacional/Polícia Federal.

No escopo teórico-metodológico das migrações transnacionais de refúgio entende-se que a compreensão do fenômeno migratório incorpora imigrantes com ou sem a condição jurídica de refugiado. As migrações de refúgio constituem uma modalidade das migrações transnacionais em seu conjunto e, portanto, incluem movimentos migratórios de imigrantes solicitantes de refúgio, imigrantes com visto humanitário, imigrantes que se deslocam

⁵⁶⁷ BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Tradução Miguel Serras Pereira. Lisboa: Editora Fim de Século, 2003.

por catástrofes ambientais - muito embora este evento ambiental seja mais um elemento na sobreposição de carências e desigualdades desta localidade. Assim a migração transnacional de refúgio revela a presença da *crise* na origem do fluxo migratório, com conotação de uma *migração forçada* e que requer instrumentos jurídicos no país de destino para a solução da *crise* migratória.

Mas é importante destacar que essas diferentes mobilidades espaciais de refúgio, como acima elencadas, estão absolutamente articuladas com imigrantes⁵⁶⁸, retratando o funcionamento do mercado global e o mercado de trabalho imigrante dentro de relações hierárquicas⁵⁶⁹.

Do ponto de vista teórico, o conceito de refugiado tem enfatizado as diferenças entre migração forçada e o imigrante voluntário. O debate está preocupado em apreender a natureza da migração forçada, uma vez que esta se confunde em alguns aspectos com a migração voluntária⁵⁷⁰. Lubkemann propõe considerar o conceito de espaço de vida para a compreensão dos movimentos migratórios de populações refugiadas, com ênfase nas redes sociais e no mundo social dos sujeitos. Essa abordagem propõe não limitar a algum lugar específico ou a fronteiras territoriais as relações sociais a que os sujeitos respondem e nos quais estão imersos. Além da questão espacial, a dimensão temporal compõe essa perspectiva de análise, uma vez que os

⁵⁶⁸ LUBKEMANN, Stephen C. Embedded Time and dispersed place: Displacement and gendered Differences in mozambican "Lifespace". Paper presented at the XXIV IUSSP Congress in Salvador, Brazil, 2001.

⁵⁶⁹ BASSO Pietro, Op. cit.

⁵⁷⁰ LUBKEMANN, Stephen C. Op. cit.

espaços de vida pressupõem certos horizontes comuns organizados por representações coletivas, isto é, culturalmente compartilhados. Os espaços de vida, portanto, também apresentam relações sociais e hierárquicas que compõem o campo social das migrações transnacionais de refúgio.

Os espaços da migração transnacional de refúgio são portadores de trajetórias, etapas e conformações sociais que não se limitam ao considerar apenas a condição jurídica de refugiado no país de destino. Em *Culturas Viajantes*, Clifford chama a atenção para a mobilidade real e a mobilidade simbólica: a circulação por diferentes espaços e suas articulações em termos de relação social se descola da condição de morador, o local fixo de destino dos refugiados. O mundo social da imigração de refugiados adquire novas interpretações ao se considerar seus espaços de migração, ampliando o debate e demonstrando a necessidade de se contemplar a complexidade desse fenômeno nos instrumentos jurídicos de proteção e acolhimento à população refugiada.

2. Migração Transnacional de Refúgio: entre solicitações e concessões

O caso da imigração haitiana para o Brasil é emblemático da migração transnacional de refúgio, entendendo-a no âmbito do campo social da migração: um campo de forças e disputas que perpassam espaços migratórios entre origem-etapas-destino-trânsito, agentes e atores institucionais, relações socioeconômico-políticas transnacionais.

Tais processos estão engendrados na conformação social dessa migração. Na origem migratória, a emigração para o Brasil teve como ponto de partida o terremoto de 2010, mesmo sendo a emigração componente histórico daquele país⁵⁷¹. A presença militar brasileira no Haiti, fator importante para compreensão da migração de crise na origem do fluxo migratório, contribuiu também para a vinda de haitianos ao país⁵⁷².

O Brasil, como destino migratório para a emigração do Haiti, acrescenta à migração transnacional de refúgio humanitário dimensão importante: a presença militar brasileira na origem do fluxo migratório. Este fator é determinante para que - no destino migratório - o Governo Brasileiro criasse resoluções normativas e documentação de imigrantes do Haiti com o visto humanitário e carteira de trabalho para entrarem, permanecerem e circularem de forma regularizada no país. Nesse campo social dessa migração transnacional de refúgio humanitário as relações de poder se estabelecem fortemente também entre os Estados-Nação.

A entrada dessa imigração no país iniciou-se em 2010, com grupos de estudantes haitianos, e se reforçou

⁵⁷¹ HANDERSON, Joseph. *Diáspora, Sentidos Sociais e Mobilidades Haitianas*. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, v. 21, n. 43, p. 51-78, 2015.

⁵⁷² Cf. SEGUY, Franck. *A catástrofe de janeiro de 2010, a "Internacional Comunitária" e a recolonização do Haiti*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2014; FERNANDES, Duval (Coord.). *Projeto "Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral"*. Belo Horizonte: TEM/IOM-OIM/PUC Minas/GEDEP, 2014; HANDERSON, Joseph. Op. cit.

nos anos subsequentes com diferentes contingentes de imigrantes haitianos e haitianas. Fernandes aponta que os vistos podem ser concedidos na Embaixada Brasileira em Porto Príncipe ou no Brasil⁵⁷³. As dificuldades de conseguir o visto no Haiti, até meados do segundo semestre de 2015, gerou uma trajetória migratória que saindo do Haiti, passou por países da América Latina e adentrou pelas fronteiras do norte do Brasil.

A fronteira brasileira, espaço predominante, até então, de trânsito entre países vizinhos, se tornou porta-de-entrada da imigração transnacional haitiana e, posteriormente, senegalesa. Chegar pela fronteira indicava o não recebimento do visto no Haiti, implicando solicitar o reconhecimento da *condição de refugiado* para receber a carteira de trabalho e, se autorizado, ter a concessão do visto humanitário.

A vinda da imigração haitiana para o Brasil e demais nacionalidades em busca de refúgio reflete o fato de que nas últimas décadas, em especial, a Europa e os Estados Unidos têm restringido fortemente a entrada de solicitantes de refúgio, assim como têm feito com os *imigrantes econômicos* da periferia. O Brasil, porém, após a Constituição de 1988 permitiu a entrada de refugiados de outros países não europeus⁵⁷⁴, com uma definição mais abrangente de refugiado. Como ressalta Moreira, sem o compromisso seletivo do reconhecimento do estatuto de refugiado somente para europeus, baseado no contexto de guerras na Europa⁵⁷⁵.

⁵⁷³ FERNANDES, Duval (Coord.). Op. cit.

⁵⁷⁴ MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. Tese (Doutorado). Campinas: UNICAMP, 2012. Cf. também MILESI, Rosita (org.). *Refugiados – realidade e perspectivas*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

⁵⁷⁵ Ibid.

Assim, o Brasil entra na rota da imigração transnacional refugiada do mundo no século XXI. De acordo com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), as solicitações de refúgio, que inclui também a solicitação de imigrantes vindos do Haiti, passou de 966 casos em 2010 para 28.670 em 2015, 10.308 em 2016 e alcançando 33.865 pedidos em 2017, com um estoque superior a 127 mil solicitações de refúgio em sete anos.

Como afirma Moreira, esses dados denotam a abrangência da definição para o refúgio no Brasil, a qual não passa necessariamente pelo reconhecimento do *status* de refugiado pelo Comitê Nacional para os Refugiado (CONARE) para todos os seus solicitantes, convivendo ao mesmo tempo com o crescente número de solicitações e o crescente número de indeferimentos⁵⁷⁶.

Entre janeiro de 2010 e abril de 2016 foram realizadas 89.554 solicitações de refúgio no Brasil, de acordo com o CONARE Considerando que as 48.371 solicitações feitas por imigrantes do Haiti foram encaminhadas ao Conselho Nacional de Imigração/Ministério do Trabalho para o visto humanitário, o estoque de solicitações de refúgio baixou para 41.183. Desse total, 32.320 foram indeferidas (78%), restando o estoque dos 8.863 imigrantes com a condição jurídica de refugiados vivendo no Brasil, até abril de 2016. É de se destacar o elevado número de solicitações pendentes, que chegaram a 48 mil em 2014 e 25 mil em 2015.

Ressalte-se, ademais, que o estoque de imigrantes com o *status* de refugiado era de 4.274 em 2010 com um acréscimo de 4.589 refugiados nos últimos 5 anos; ou seja,

⁵⁷⁶ Ibid.

foram reconhecidos como refugiados apenas 12% do total de solicitações de refúgio entre 2010-2015 (37.892 solicitações), excluindo-se os haitianos que não terão a condição jurídica de refugiado. Caso estes últimos fossem computados, a proporção dos reconhecimentos da condição de refugiado no país diminuiria para 5,1% do total das solicitações de refúgio no país entre 2010-2015. Este é um forte componente para que as redes migratórias se fortaleçam entre imigrantes da periferia em diferentes partes do mundo, reforçando a modalidade da migração transnacional de refúgio. Ao mesmo tempo, o Brasil passa a se configurar, provavelmente, também como um país de trânsito para solicitantes de refúgio.

Os principais países dos imigrantes com solicitações de refúgio, de 2010-2016, de acordo com o CONARE foram: Haiti, Senegal, Síria, Bangladesh, Nigéria, Angola, Congo, Gana, Líbano, Venezuela, que juntos totalizaram 74.794 solicitações no período. Chama atenção também o fato de 14.760 solicitações de refúgio estarem agrupadas na categoria Outros países, revelando a diversidade dos fluxos migratórios. De fato, quando se observa o estoque, até abril de 2016, dos imigrantes reconhecidos como refugiados (8.863 imigrantes), o maior grupo é da Síria, seguido por Angola, Colômbia, Congo, Palestina, Líbano, Iraque, Libéria, Paquistão, Serra Leoa: fluxos migratórios Sul-Sul, compostos por “periféricos na periferia”⁵⁷⁷.

Na Tabela 1 pode-se verificar o estoque de vistos humanitários concedidos a haitianos e haitianas no Brasil. Foram um total de 45 mil, entre 2010-2015, que representou

⁵⁷⁷ BASSO, Pietro. Op. cit.

no total de vistos concedidos, 49.981 entre refugiado e humanitário, 90% das concessões de vistos. Entre 2011 e 2013, os vistos humanitários concedidos a imigrantes do Haiti representaram a totalidade dos vistos de refúgio (refugiado e humanitário). Esta situação se altera levemente em 2014 e 2015, quando da chegada mais expressiva da imigração Síria - com o reconhecimento da condição de refugiado-, mas mesmo assim as concessões de visto humanitário correspondiam a 88% do total dos vistos nos respectivos anos.

Tabela 1. Migrações Transnacionais de Refúgio: total de vistos de refugiados e vistos humanitários. Brasil, 2010-2015

	Total de Visto de Refugiado ou Humanitário	Visto Humanitário	Participação Visto Humanitário no total dos vistos(%)
		HAITI	
Total 2010-2015	49.981	45.002	90,00
2010	843	453	53,74
2011	2.605	2.474	94,97
2012	3.529	3.280	92,94
2013	12.559	11.868	94,50
2014	19.726	17.439	88,40
2015	10.719	9.488	88,51

Fonte: CONARE. Sistema de Refúgio Brasileiro, 2016.

Conclusão

Os vistos humanitários continuam, após seis anos, se baseando nos fatores relacionados ao terremoto, como

causa da emigração haitiana para o Brasil. Na condição de imigrante-trabalhador, os haitianos e haitianas têm enfrentando uma dura trajetória, justamente para sua inserção laboral no país.

O acolhimento desta imigração haitiana em São Paulo somente tem sido possível graças ao intenso trabalho da Igreja Católica na Missão Paz, que em parceria com a Pastoral do Migrante, se constitui como o principal centro de assistência aos haitianos e haitianas que chegam ao município. É de se ressaltar que este atendimento ao imigrante a partir de uma “organização doméstica”⁵⁷⁸, reflete a política do Estado brasileiro frente à questão migratória.

A migração transnacional de refúgio em seu campo social da migração é reveladora de práticas sociais na sociedade de destino. O modo como a sociedade receptora constrói a noção do outro e sua *inserção* nesta sociedade, demonstra a hierarquia das nacionalidades: aqui no Brasil os imigrantes haitianos e haitianas são imigrantes-trabalhadores, com documentação (visto e carteira de trabalho) e, portanto, são *braços para o trabalho*. É necessário que a discussão acerca dos direitos humanos pautе o atendimento e acolhida dessa imigração transnacional de refúgio humanitário no país.

No contexto das forças propulsoras dessa migração transnacional de refúgio, e no caso do visto humanitário para imigrantes do Haiti, está presente o mito da receptividade migratória no Brasil. A construção da imagem de um país de vocação imigratória e acolhedora, em função

⁵⁷⁸ HAMMAR, T. *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury, 1990.

da imigração estrangeira do final do século XIX branca, europeia e civilizada⁵⁷⁹, impõe aos sujeitos migrantes da periferia a experiência com uma sociedade xenófoba e racista: a nova imigração para o Brasil, se refere a uma imigração internacional não-branca e oriunda de países periféricos.

Assim, esse mito contribui na contemporaneidade para reforçar a identidade de um país acolhedor⁵⁸⁰, com a seletividade entre os “desejados e indesejados” e com a negação da presença de preconceitos e xenofobias⁵⁸¹. A receptividade dos brasileiros - como uma característica nacional - compõe o discurso normativo, usado para negar os preconceitos e discriminação frente às diferentes composições de imigrantes presentes hoje no Brasil. A presença negra dos imigrantes haitianos e haitianas delimita fortemente o *nós* e os *outros*, mesmo que se esteja diante de um visto humanitário.

Referências Bibliográficas

ARIZZA, Marina; VELASCO, Laura (Coord.). *Métodos cualitativos y su aplicación empírica. Por los caminos de la investigación sobre migración internacional*. México: El Colegio de la Frontera Norte, UNAM, 2012.

⁵⁷⁹ SEYFERTH, Giralda. Imigração e nacionalismo: o discurso da exclusão e a política imigratória no Brasil. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: Contribuições para políticas*. Brasília: CNPD, p. 137-150, 2001.

⁵⁸⁰ SIMAI, Szilvia; BAENINGER, Rosana. The national myth of receptivity in Brazil. Disponível em: <<http://ejournals.library.vanderbilt.edu/index.php/ameriquests/article/view/245/1338>>, 2011.

⁵⁸¹ SEYFERTH, Giralda. Op. cit.

BAENINGER, Rosana. et al (org.). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

BASSO, Pietro. Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie. In: BASSO, Pietro. PEROCOO, Fabio (A cura di). *Gli imigrati in Europa: desiguaglianze, razzismo, lotte*. Parte Prima. Milano: Franco Angeli, p. 82-117, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Tradução Miguel Serras Pereira. Lisboa: Editora Fim de Século, 2003.

CLIFFORD, James. Culturas Viajantes. In ARANTES, Antonio A. (org). *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, p. 50-79, 1992.

CLOCHARD, Olivier. Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité. *EchoGéo*, v. 2, p. 1-17, 2007.

COURGEAU, Daniel. Nuevos enfoques para medir la movilidad espacial interna de la población. *Notas de Población*. Santiago de Chile: CELADE, n. 50, 1990.

DE HASS, Hein. Migration and development: a theoretical perspective. *International Migration Review*, v. 44, n. 1, p. 227-264, 2010.

DOMENACH, Hervé; PICOUET, Michael. El carácter de reversibilidad en el estudio de la migración. *Notas de Población*. Ano XVIII, n. 49, 1990.

DUMONT, Gérard-François. Les nouvelles logiques migratoires au XXIe siècle. *Outre-Terre*, n. 17, p. 15-25, 2006.

FERNANDES, Duval (Coord.). *Projeto Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral*. Belo Horizonte: TEM/IOM-OIM/PUC Minas/GEDEP, 2014.

GLICK-SCHILLER, Nina. The centrality of ethnography in the study of transnational migration – seeing the wetland instead of the swamp. In: SAHOO, Ajaya. Kumar e MAHARAJ, Brij. *Sociology of Diaspora – a reader*. India: Rawat Publications, p. 118-155, 2007.

HAMMAR, T. (ed.) (1990) *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury, 1990.

HANDERSON, Joseph. Diáspora, Sentidos Sociais e Mobilidades Haitianas. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, v. 21, n. 43, p. 51-78, 2015.

LAGUERRE, Michel. Homeland political crisis, the virtual diasporic public sphere, and diasporic politics. *Journal of Latin American Anthropology*, v. X (1), p. 206-225, 2005.

LEVITT, Peggy; GLICK-SCHILLER, Nina. Conceptualizing simultaneity – a transnational social field perspective on society. In: SAHOO, Ajaya Kumar e MAHARAJ, Brij. *Sociology of Diaspora – a reader*. India: Rawat Publications, p. 156-193, 2007.

LEVITT. Peggy; JAWORSKY, B. Nadya. Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends. *Annual Review of Sociology*. Harvard University, p. 129-156, 2007.

LUBKEMANN, Stephen C. Embedded Time and dispersed place: Displacement and gendered Differences in mozambican “Lifespaces”. Paper presented at the XXIV IUSSP Congress in Salvador, Brazil, 2001.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. O Haiti é aqui: primeiros apontamentos sobre os imigrantes haitianos em Balneário Camboriú – SC. *Revista Percursos*, v.15, n. 28, p. 223-256, 2015.

MILESI, Rosita (org.). *Refugiados – realidade e perspectivas*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. Tese (Doutorado). Campinas: UNICAMP, 2012.

ONU. *International Migration Flows to and from selected Countries: The 2015 Revision*. Population Division, NY, 2015.

PATARRA, Neide. Brasil: país de imigração? *Revista E-Metropolis*, v. 3, n. 9, p. 1-18, 2012.

SCHAEFFER, Merlin (2013): Inter-ethnic Neighbourhood Acquaintances of Migrants and Natives in Germany. On the Brokering Roles of Inter-ethnic Partners and Children. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 39, n. 8, p. 1219-1240, 2013.

SEGUY, Franck. *A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti*. Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2014.

SEYFERTH, Giralda. Imigração e nacionalismo: o discurso da exclusão e a política migratória no Brasil. In CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: Contribuições para políticas*. Brasília: CNPD, p. 137-150, 2001.

SILVA, Sidney; ASSIS, Glaucia. O. *Em busca do Eldorado*. O Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2016.

SIMAI, Szilvia; BAENINGER, Rosana. The national myth of receptivity in Brazil, 2011.

SIMON, Gildas. *Géodynamique des migrations internationales dans le monde*. Paris: PUF, 1995.

VILLEN, Patricia. *Imigração na modernização dependente: braços civilizatórios e a atual configuração polarizada*. Tese (Doutorado). Unicamp, 2015.

WENDEN, Catherine Wihtol de. Un essai de typologie des nouvelles mobilités. *Hommes & migration*, n. 1233, p. 5-12, 2001.

WIMMER, Andreas; GLICK-SCHILLER, Nina. Methodological Nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, v. 4, n. 2, p. 303-334, 2002.

A Educação Para os que Vivem em Tempos de Guerras

Vanessa Vasques Assis*

Introdução

Desde 1948, com a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) como alicerce ideológico para se alcançar a paz, que a educação vem sendo defendida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um dos direitos fundamentais de todo ser humano.

Os Estados Membros já se reuniram em inúmeras Assembleias Gerais, Convenções e Conferências para discutir maneiras de preservar a educação⁵⁸² e evitar a evasão escolar ou para alcançar meios de fazer com que as crianças não deixem de ser matriculadas na escola, buscando um tratamento igualitário para todos.

Em 1960 a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), reunida em Paris, passou a considerar a discriminação no campo de ensino como violação aos direitos humanos⁵⁸³.

* Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Graduada em Fonoaudiologia pelo Centro Universitário Lusíada. Graduada em Direito pela Unisantos. Membro do Grupo de Pesquisa em Educação: práticas pedagógicas, pesquisa e formação, da Unisantos.

⁵⁸² Nesse trabalho, utilizamos a palavra Educação, com início em letra maiúscula, para referenciar a Educação como um sistema global.

⁵⁸³ UNESCO. Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino. Paris, 2003 [1960]. Código: ED/2003/CONV/H/1. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132598por.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

Em 1990, mais de 40 anos após a assinatura da DUDH, os participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, reunidos em Jomtien, Tailândia, lembraram que a educação é um direito fundamental de todos, e reafirmaram que a educação pode contribuir para conquistar um mundo melhor e pacífico, proclamando para esse fim a Declaração Mundial sobre Educação para Todos⁵⁸⁴.

Em 1995, os Ministros da Educação, reunidos na 44ª sessão da Conferência Internacional sobre Educação, em Paris, apresentaram um Plano de Ação que permitia aos Estados-membros e à UNESCO integrarem uma política coerente que vislumbrasse a educação para a paz, para os direitos humanos e para a democracia, na perspectiva do desenvolvimento sustentável⁵⁸⁵.

O Plano de Ação apresentou como uma de suas finalidades o desenvolvimento da capacidade de reconhecer e aceitar os valores que existem na diversidade dos indivíduos⁵⁸⁶.

Em 2000 a Cúpula Mundial de Educação, reunida em Dakar avaliou os avanços, as aprendizagens e os retrocessos da década de 1990, ficando desapontada ao constatar que os objetivos fixados em Jomtien, Tailândia, não foram alcançados.

⁵⁸⁴ UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1998 [1990]. Código: ED/90/CONF/205/1. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em 04 abr.2017.

⁵⁸⁵ UNESCO. Declaração e Plano de Ação Integrado sobre Educação para a Paz, os Direitos Humanos e a Democracia. Genebra, 1995. Código: BR/1995/PI/H/1. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001128/112874por.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

⁵⁸⁶ UNESCO. Op. cit., p. 8.

Concluiu-se, dentre outras coisas, que não é possível alcançar uma educação para todos sem que haja um sistema democrático e uma estrutura que entenda e escute as reais necessidades dos interessados, respeitando e se baseando na cultura e nas necessidades locais⁵⁸⁷.

Criaram-se então metas educacionais que deveriam ser cumpridas até 2015. O analfabetismo foi identificado como limitador dos direitos humanos e da cidadania dos indivíduos, e como obstáculo ao aprendizado dos filhos⁵⁸⁸.

Em 2015 um Fórum Mundial de Educação, reunido na cidade de Incheon, Coreia do Sul, verificou que as metas traçadas para 2015 também não foram alcançadas. Sendo assim, reafirmou o movimento global “Educação para Todos”, iniciado em 1990, buscando, que no item 4 da agenda global busca “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”⁵⁸⁹, traçando um novo marco para 2030.

Para alcançar um planeta sustentável a ONU criou um novo plano de ação traçando 17 objetivos com foco nas pessoas,

⁵⁸⁷ UNESCO. *Educação para Todos: O Compromisso de Dakar*. Dakar, 2001 [2000]. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2017

⁵⁸⁸ UNESCO. *Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI*. Cochabamba, 2001b. Disponível em: <http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/doctos/3Internacionales/12Declaracion_Cochabamba.pdf>. Acesso em 04 abr. 2017.

⁵⁸⁹ ONU. Agenda 2030. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). On-line, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 04 abr. 2017.

no planeta e na prosperidade, buscando a paz e a erradicação da pobreza através de parcerias.

O discurso da ONU faz crer que a agenda 2030 é uma jornada coletiva onde ninguém será deixado para trás e o objetivo sustentável número 04, visa exatamente assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos⁵⁹⁰.

E no item 4.5 da agenda encontramos **definindo como objetivo a ser alcançado até 2030**, a eliminação das disparidades de gênero na educação, garantindo a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade⁵⁹¹.

E, enquanto firmamos metas e postergamos os prazos para que essa educação para Todos seja alcançada mundialmente, nos deparamos aos 24 de março de 2017, com o jornal de Angola que publica, em seu caderno Mundo, matéria jornalística com a seguinte manchete: “A organização não governamental de defesa dos direitos humanos *Human Rights Watch* (HRW) acusa num relatório divulgado ontem grupos armados e até mesmo “capacetes azuis” da ONU de ocuparem, saquearem e danificarem escolas na República Centro Africana, impedindo deste modo o ensino das crianças”⁵⁹².

⁵⁹⁰ Ibid.

⁵⁹¹ Ibid.

⁵⁹² JORNAL DE ANGOLA. *Capacetes Azuis dificultam ensino: República Centro Africana crianças deixam de estudar porque rebeldes e forças da ONU ocupam escolas*. On-line, 2017. Disponível em: <<https://www.pressreader.com/angola/jornal-de-angola/20170324/281655369900162>>. Acesso em: 04 abr 2017.

A manchete do jornal de Angola traz consigo enorme desânimo quanto as metas firmadas mundialmente com relação à educação.

Se até aqueles que tem o dever de proteger já estão violando os direitos humanos de quem estavam protegendo, ocupando escolas e condenando aquelas crianças a permanecerem sem estudos durante o conflito na República Centro Africana, como acreditar que algum dia daremos a importância necessária a educação e alcançaremos os objetivos para um desenvolvimento sustentável sugerido pela ONU?

E o desânimo aumenta ainda mais quando ao consultar a página da organização não governamental HRW, citada na matéria jornalística, lemos os informes e reportagens, elaborados ou publicados recentemente pela organização e constatamos que a manchete do jornal de Angola é apenas a unha do dedo mínimo de um sistema Educacional mundial que possui um corpo enorme amplamente violado quando se trata de crianças que já têm as vidas mutiladas pelos conflitos que acontecem ao seu redor, ou em razão de um deslocamento forçado.

Tudo o que foi por anos e anos pactuado pelos diversos Estados Membros da ONU, para que se obtivesse uma educação para Todos, democrática, humana e igualitária, pautada principalmente pelo respeito mútuo entre todos os seres humanos, é dia após dia estraçalhado pelas guerras e deslocamentos forçados.

A dificuldade de se obter uma educação de qualidade expõe os migrantes a uma situação de vulnerabilidade desde o início do processo, quando escolas são ocupadas, ou até mesmo bombardeadas, durante os conflitos, e per-

duram durante o trânsito, nos campos, quando resta clara a dificuldade para sair desses espaços em busca de estudo.

Mesmo quando conseguem ser recebidos como refugiados em outro país, muitas destas crianças e adolescentes se veem cerceadas de seu direito à educação pela imposição de barreiras burocráticas como a exigência de documentos difíceis de se obter naquela situação específica, e, quando, devidamente matriculados, não são consideradas condições culturais e de idioma, essenciais para o sucesso educacional e impedimento da evasão escolar.

Não resta dúvida de que o acesso à educação é meio de desenvolvimento para os países de destino. Nesse sentido, os relatórios internacionais traçam diretrizes que orientam práticas para o acolhimento e integração local de refugiados no plano da educação. Neste trabalho o nosso objetivo é demonstrar a presença destas sugestões no plano local a partir de um caso específico ocorrido, em Santos, Brasil, anteriormente à existência dessas diretrizes. As práticas adotadas pelo Instituto São Vladimir entre 1958 e 1968 aplicaram instintivamente regramentos que vieram a ser posteriormente positivados no plano internacional no âmbito da agenda para a educação aqui descrita. As práticas adotadas tiveram êxito nas suas propostas de integração, comprovando que as orientações hoje existentes e difundidas pela ONU e a HRW⁵⁹³, ⁵⁹⁴ podem ser efetivas

593 STAUFFER, Brian. Human Rights Watch (HRW). *Informe mundial 2017 - Los años perdidos: Educación secundaria para niños en situaciones de emergencia*. On-line, 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/es/world-report/2017/country-chapters/298624>>. Acesso em 04 de abr. de 2017.

594 O relatório referenciado acima trabalha tanto com diretrizes mundiais da agenda Educacional da ONU e UNESCO como sugere procedimentos a serem adotados, de autoria da HRW.

na prática. Não pressupomos, tampouco buscamos traçar de um ponto de vista científico, uma relação de causalidade entre o surgimento das diretrizes escritas e o caso analisado. Buscamos sim investigar como é dada a presença dessas orientações em um caso que obteve resultados satisfatórios para a integração Educacional.

Com o aporte dos relatórios e documentos da ONU e HRW, que traçam orientações sobre a temática descrita, investigamos se no caso do Instituto São Vladimir há presença ou vestígios do que hoje é posto por escrito no plano internacional e entendido como essencial para a educação de Refugiados. Utilizamos como referência do caso concreto o artigo “A força da educação na integração de refugiados no Brasil: crianças russas na cidade de Santos”⁵⁹⁵.

O referido trabalho investiga como as crianças refugiadas russo-chinesas foram acolhidas na cidade de Itu e posteriormente na cidade de Santos, ambas no estado de São Paulo, tornando evidente que a acolhida humanizada e a preocupação com as diferenças sociais e culturais foram fundamentais para o processo de hibridização cultural. Esse conceito é entendido como “[...] processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas”⁵⁹⁶. Ou seja, podemos entender que

⁵⁹⁵ VIEIRA, Marina Tucunduva Bittencourt Porto; MENEZES, Fabiano Lourenço de; SILVA, Bárbara Higa. A força da Educação na integração de refugiados no Brasil: crianças russas na cidade de Santos (1958-1968). *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 17, n. 51, p. 41-59, jan./mar. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.7213/1981-416X.17.051.DS02>

⁵⁹⁶ CANCLINI, Néstor Garcia. *Cultura Híbridas*. São Paulo: EDUSP, 2013. p. XIX.

é um processo de integração cultural onde as pessoas refugiadas não perdem suas identidades culturais mas agregam a elas estruturas culturais do país de acolhida. Nesse caso concreto as pessoas refugiados também conseguiram se posicionar na sociedade brasileira e no mercado de trabalho, passando a ser agentes de transformação.

1. Os Artigos e os Relatórios da HRW

A HRW é uma organização internacional não-governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1978 e voltada para os direitos humanos. É reconhecida por suas investigações aprofundadas acerca de violações de direitos humanos e pela documentação dessas violações através de relatórios imparciais. Em 1997 a Instituição compartilhou um prêmio Nobel como uma das idealizadoras de uma campanha internacional para eliminação de minas terrestres.

Bede Sheppard, diretor da *Children's Rights Division of Human Rights Watch*, publicou um artigo onde retrata exatamente o quanto é nociva a presença de militares dentro das escolas que se encontram em zonas de proteção⁵⁹⁷. Relata a sua experiência e conta sobre a entrevista com o Diretor de uma escola na Índia, a qual está há quatro anos recebendo soldados que dormem nas classes e passam o tempo na escola enquanto realizam operações de contra-ataque a um grupo guerrilheiro ativo nos arredores do colégio.

⁵⁹⁷ SHEPPARD, Bede. *Las escuelas en zonas de guerra necesitan protección*. Human Rights Watch, New York, online, 20 mar. 2017. Disponível em <<https://www.hrw.org/es/news/2017/03/20/las-escuelas-en-zonas-de-guerra-necesitan-proteccion>>. Acesso em: 04 de abr. 2017

Segundo ele a *Kasma Middle School* passava por dificuldades para manter os meninos que abandonavam a escola para trabalhar e as meninas que se evadiam porque se casavam precocemente. O governo chegou a dar dinheiro para 200 bolsas de estudo visando incentivar as meninas a voltarem a estudar, mas os pais temiam que elas retornassem e fossem molestadas pelos soldados que estavam realizando a suposta segurança de dentro da escola⁵⁹⁸.

Sheppard esclarece que ao ver aquela situação ficou claro para si que o governo com um braço fazia todo o possível para manter as crianças na escola e com o outro braço o mesmo governo frustrava seus próprios esforços.

Conclui que em todo o mundo as escolas são atacadas por grupos que querem acabar com a educação ou que tentam minar os alvos do governo. Cita como exemplos os ataques do Talibã no Afeganistão e no Paquistão; *Boko Haram* na Nigéria e *Al-Shabab* na Somália. Ressalta que as escolas também estão em perigo quando se tornam bases militares e centros de detenção e interrogatório, como tem ocorrido nas últimas décadas em pelo menos 38 países. Para Sheppard (2017) uma força armada dentro de uma escola a transforma em um alvo para ataque inimigo, fazendo com que escolas sejam danificadas ou destruídas e em casos graves, os alunos e professores feridos e mortos.

Deduz que os soldados raramente tomam uma escola com a intenção de interromper a educação das crianças, apenas buscando uma localização estratégica, ou um lugar mais cômodo para dormirem, mas que é preciso uma

⁵⁹⁸ Ibid.

maior compreensão das consequências negativas para a segurança e educação das crianças nesses casos, devendo esses fatores ser sopesados para a tomada de uma decisão militar, clamando pela aderência de uma maior quantidade de países à Declaração das Escolas Seguras, com proteções explícitas para as escolas.

Segundo o artigo, até agora 59 países aderiram à Declaração das Escolas Seguras, dentre os quais a maioria dos Estados-membros da OTAN, e muitos destes países estão ou estavam em guerra até pouco tempo atrás⁵⁹⁹, o que de certo modo nos deixa claro que a adesão a esta Declaração não demonstra uma efetiva vontade de se cumprir o combinado.

Na página da organização HRW há também outro artigo datado de 27 de março de 2017 sob o título: *Dreams Turned into Nightmares: Attacks on Students, Teachers, and Schools in Pakistan*, fazendo referência a um relatório composto por 71 páginas, e baseado em 48 entrevistas com professores, estudantes, pais e administradores de escolas das províncias paquistanesas relatando a destruição de edifícios escolares no período de janeiro de 2007 até outubro de 2016⁶⁰⁰. Estes ataques foram dirigidos especialmente as estudantes meninas impedindo a educação delas.

Segundo o relatório, no período compreendido entre 2007 e 2015 houve 867 ataques a instituições de ensino no

⁵⁹⁹ Ibid.

⁶⁰⁰ HUMAN RIGHTS WATCH. *Dreams Turned into Nightmares: Attacks on Students, Teachers, and Schools in Pakistan*. New York, on-line, 27 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2017/03/27/dreams-turned-nightmares/attacks-students-teachers-and-schools-pakistan>>. Acesso em: 04 abr. de 2017.

Paquistão, resultando em 392 mortes e 724 feridos. E em razão dos ataques muitos pais acabaram impedindo que seus filhos fossem as escolas com medo de perdê-los⁶⁰¹. Outro dado relevante é que o governo paquistanês sequer levantou dados sobre os ataques, o que impede a prevenção e reconstrução desses locais.

Na página da HRW, também é possível encontrar o informe anual de 2017 intitulado: “Os anos perdidos: educação secundária para crianças em estado de emergência” que denuncia a dificuldade das crianças refugiadas para cursar a escola, especialmente o ensino secundário (que no Brasil seria equivalente ao ensino fundamental 2 e médio)⁶⁰².

Segundo o informe, em decorrência dos conflitos, quando os pais refugiados não conseguem legalizar sua situação nos países para onde fugiram acabam exigindo que seus filhos, que estariam em idade de cursar a educação secundária, auxiliem a economia familiar, forçando o abandono da escola para que se dediquem ao trabalho.

A HRW estima que cerca de dezessete mil crianças fugiram de suas casas diariamente em 2015 devido à perseguição e conflitos, perdendo, em consequência, o acesso à educação, que seria essencial tanto para que tivessem uma rotina diária normal, como para que tivessem uma melhor perspectiva econômica no futuro.

⁶⁰¹ Ibid.

⁶⁰² STAUFFER, Brian. Informe mundial 2017 - Los años perdidos: Educación secundaria para niños en situaciones de emergencia. Human Rights Watch, New York, on-line, 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/es/world-report/2017/country-chapters/298624>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

Utilizando dados fornecidos pelo órgão da ONU para Refugiados (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR), o informe constata que apenas metade das crianças refugiadas frequenta a escola primária, e apenas um quarto destas chega à escola secundária, sendo a situação ainda pior em relação às meninas, que sofrem por normas sociais restritivas, violências sexuais e casamentos precoces e aos deficientes físicos, que muitas vezes são completamente excluídos das escolas.

O relatório destaca a necessidade de assegurar que essas crianças deslocadas possam se matricular na escola, e condena as ajudas humanitárias de concentrarem seus esforços no ensino primário e não na escola como um todo, sendo certo que globalmente menos de 2% do apoio doado destina-se a educação em situações de emergência. Ademais, chama a atenção para as políticas internas dos países que recebem esses refugiados, que dificultam o acesso à escola secundária, muitas vezes prejudicando a transição para a adolescência⁶⁰³.

Menciona que alguns países que acolhem os refugiados simplesmente se recusam a matricular os adolescentes em escolas situadas fora dos campos de refugiados.

Segundo Stauffer, a educação de qualidade negada a essas crianças poderia ser, inclusive, uma solução para o problema, pois crianças com ensino secundário geralmente são melhores remuneradas quando adultos e são mais saudáveis, aumentando a produtividade e reduzindo os custos de saúde, além da maior probabilidade de conseguir um emprego e sair da zona de pobreza.

⁶⁰³ Ibid.

Outros obstáculos apresentados para a continuidade da educação incluem trabalhos perigosos, casamento infantil, violência sexual, assédios pelas forças de segurança e o recrutamento desses jovens por grupos armados.

O relatório reconhece que a educação promove a estabilidade proporcionando cuidado, apoio e ferramentas para que as crianças resolvam as disputas de maneira pacífica e com aumento da produtividade. Acrescenta ainda que a educação secundária promove a tolerância e fomenta a crença na democracia, ajudando os jovens a resistirem as tentativas de recrutamento. Pelo que, se deduz que um alto nível de alunos matriculados na escola secundária poderia reduzir a probabilidade de guerra civil, ao mesmo tempo em que a falta de prestação educacional aos jovens deslocados em situações de conflito poderá obstaculizar os esforços de reconstrução e induzir a novos conflitos, citando um relatório da UNESCO de 2014 cujo estudo indicou que se os países pudessem duplicar o percentual dos jovens com educação secundária se reduziria pela metade o risco de novos conflitos⁶⁰⁴.

De acordo com o relatório anual, algumas respostas do governo pioram a situação dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente, exemplificando a situação com um caso descrito em um relatório de 2015 da HRW, que relata que após um ataque pelo grupo militante paquistanês *Tehreek-i-Taliban* em dezembro 2014, onde morreram 132 estudantes do ensino médio em Peshawar, a hostilidade para com os afegãos que vivem no Paquistão intensifi-

⁶⁰⁴ Ibid.

cou e as autoridades restringiram o acesso de refugiados afegãos para serviços sociais, incluindo a educação.

Outro exemplo citado no relatório foi a falta de proteção do governo da Nigéria aos ataques do grupo *Boko Haram* contra crianças em idade escolar e o sequestro de mais de 200 meninas de uma escola secundária em abril de 2014 em Chibok, que acabaram por afastar os alunos da escola pelo medo dos ataques, caindo drasticamente o número de matrículas.

Está constatado que a educação é uma necessidade para os refugiados, sendo fundamental nas emergências, mas as doações destinadas a educação são insignificantes e cada vez mais reduzidas.

Outro fator alarmante constatado no relatório é que não há ajuda financeira para os países que recebem esses refugiados e algumas subvenções perduram por apenas 12 meses, embora os problemas persistam em data posterior.

O relatório⁶⁰⁵ ainda chama a atenção para uma desigualdade quanto ao financiamento da educação, afirmando os países que sofrem crises por longos prazos são penalizados permanentemente com a escassez de fundos, sendo certo que o sistema de financiamento humanitário tende a dar mais importância para emergências recentes e que tenham maior visibilidade pelos meios de comunicação, voltando a destacar que não existem tantos programas e fundos para a educação secundária como para a educação primária.

⁶⁰⁵ Ibid.

No Líbano o ACNUR estabeleceu a meta de matricular no ano passado quase duzentas mil crianças refugiadas sírias nas escolas primárias, mas apenas duas mil e oitenta crianças nas escolas secundárias.

As barreiras burocráticas são outro obstáculo ao acesso à educação secundária. Alguns países impedem a matrícula na educação secundária de crianças e jovens que não possuam documentos oficiais, e esses documentos podem ser demasiadamente difíceis de serem obtidos.

Porém, enquanto se desenvolve uma campanha de sensibilização com registro gratuito e fácil para ajudar os refugiados e crianças libanesas a retornarem as escolas primárias públicas, o mesmo esforço não inclui os refugiados com idade para cursar a escola secundária.

Também inexistiu um sistema de provas, elaboradas na língua dos refugiados, que comprovem seu grau de instrução e permitam sua matrícula na série adequada independente de apresentação de diplomas.

É descrita a situação de adolescentes sírios na Jordânia que se deram por vencidos no intento de reingressarem para a escola secundária depois de passarem anos tentando cumprir requisitos inflexíveis para obter a certificação escolar. Esses refugiados não possuíam documentos originais que comprovassem os anos anteriormente cursados, e o país exigia como pré-requisito para a matrícula a apresentação de documentos originais impossíveis de serem obtidos, não aceitando nem mesmo o documento recebido via fac-símile.

Além das dificuldades burocráticas em alguns casos ainda são cobradas taxas que acabam sendo um empecilho para que esses refugiados se matriculem na escola.

O informe anual faz ainda referência à resposta global diante essa situação e sugere caminhos para avançarmos em relação à educação.

Para a HRW a comunidade mundial vem demorando em reconhecer a importância da educação como uma resposta humanitária, e acredita que a perda educacional poderia ser freada se as promessas feitas pelos países fossem mantidas.

O relatório⁶⁰⁶ faz menção também ao fundo global destinado ao programa *A educação não pode esperar*, firmado em maio de 2016, no qual os doadores humanitários e agências da ONU tem por objetivo apoiar a educação de setenta e cinco milhões de crianças e adolescentes afetados por emergência mediante a arrecadação de três milhões oitocentos e cinquenta mil dólares até o ano de 2020.

Em setembro de 2016 uma cúpula da ONU sobre refugiados, nos Estados Unidos, reuniu participantes que se comprometeram a melhorar o acesso ao trabalho legalizado para um milhão de refugiados e acesso à educação para um milhão de crianças refugiadas.⁶⁰⁷

Além disso, a Comissão Global para a Educação estabeleceu metas para se alcançar até 2030 uma educação se-

⁶⁰⁶ Ibid.

⁶⁰⁷ UNITED NATIONS. *United Nations Summit on Refugees and Migrants*. UN: New York, 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/ga/documents/2016/14July2016/GlobalUnions_14July2016.pdf>. Acesso em 27 nov. 2017.

cundária de qualidade. Ao mesmo tempo, as recomendações pedem cautela na análise positiva dessas promessas. É lembrado que em anos anteriores já houve redução drástica de doações e desvio de fundos para outros setores. As organizações internacionais e não governamentais ao elaborarem seus relatórios e recomendações clamam por uma maior transparência para assegurar que os doadores cumpram com o prometido.

Em 2016 os doadores prometeram mais de onze milhões de dólares em apoio ao conflito na Síria, incluindo matrícula escolar universal até 2017 nos países de acolhimento de refugiados, porém, em agosto de 2016, um relatório acabou demonstrando que a maioria dos doadores não havia cumprido sequer os critérios mais básicos exigidos pelo princípio da transparência.

Esse temor relatado pela HRW foi confirmado em julho de 2017, com um comunicado de imprensa feito pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) afirmando que a falta de financiamento está efetivamente comprometendo a educação de milhões de crianças afetadas por catástrofes e conflitos⁶⁰⁸.

Às vésperas da cimeira do G20 em Hamburgo a UNICEF chamou a atenção do mundo para a necessidade de obter 932 milhões de dólares esse ano para os programas de educação em países em situação de emergência, tendo as contribuições voluntárias recebidas somado apenas

⁶⁰⁸ UNICEF. *Comunicado de Imprensa: falta de financiamento ameaça a Educação das crianças que vivem em zonas de conflito e catástrofe*. Online: UNICEF, 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/59b696f44>>. Acesso em: 31 out. 2017.

115 milhões de dólares, o que impedirá a concretização do Projeto Educação de Qualidade para Todos.

Para a *Human Rights Watch* existem algumas maneiras de se avançar em direção a uma Educação para Todos, cumprindo assim o plano de ação proposto pela ONU, destacando: 1) Proteção da educação secundária pelos governos em crises, com criação de alternativas seguras e acessíveis enquanto perdurar a violência e garantindo que suas próprias forças se abstenham de uso da força militar nas escolas; 2) Diminuição das barreiras burocráticas que impedem os avanços dos estudos, pelos governos e pelos atores humanitários; 3) Atenção as necessidades das crianças portadoras de deficiência e apoio aos alunos que precisem estudar em uma língua estrangeira diversa da sua; 4) Financiamento educacional através de programas transparentes e plurais para educação das crianças e adolescentes, em especial para as meninas, visando a conclusão do ensino médio; 5) Permissão ao refugiados de acesso a trabalhos legalizados por parte dos países anfitriões; 6) Sistema de controle das doações que assegurem que os valores doados cheguem aos refugiados impedindo que recorram ao trabalho infantil; 7) Compromisso dos governos anfitriões de receberem os refugiados em condições de igualdade com os nacionais, garantindo em sua legislação interna um menor rigor quanto as exigências para matrícula desses alunos; 8) Realização de testes que comprovem a capacidade do aluno para a progressão dos estudos, no caso de impossibilidade de apresentar a certificação, garantindo que esses alunos não sejam excluídos no ensino secundário⁶⁰⁹.

⁶⁰⁹ STAUFFER, Brian. Op. cit.

É indiscutível que a falta de um sistema educacional que acolha as crianças e adolescentes que vivem em meio aos conflitos ou como refugiadas em outros países dificulta a obtenção de paz, ao mesmo tempo em que as deixa em situação de vulnerabilidade e facilita o aliciamento por grupos armados, a exploração sexual, o trabalho infantil e o casamento precoce.

Algumas medidas precisam ser tomadas em caráter de urgência para evitar o agravamento dessas situações e garantir não apenas que essas crianças e adolescentes se matriculem na escola, dos níveis infantil ao universitário, mas que consigam concluir seus estudos sem evasão, aumentando seu potencial de trabalho e auxiliando para que saiam da zona de pobreza em que muitas vezes se encontram.

2. ACNUR e o Relatório Sobre a Crise na Educação de Refugiados

O último relatório apresentado pelo ACNUR aos 12 de setembro de 2017, intitulado *Left Behind: Refugee Education in Crisis*⁶¹⁰, conta algumas histórias das 6,4 milhões de crianças e adolescentes refugiadas com idade escolar entre 5 e 17 anos e compara seus dados estatísticos com os dados obtidos pela UNESCO comprovando tudo o que foi relatado anteriormente pela Organização não-governamental *Human Rights Watch*.

Segundo este relatório, globalmente, 91% das crianças estão matriculadas na escola, porém, apenas 61% das crianças refugiadas frequentam uma instituição de ensino

⁶¹⁰ GRADDI, Filippo. *Left Behind: refugee education in crisis*, Introduction. Genebra: UNHCR, online, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/left-behind/>>. Acesso em: 31 out. 2017.

no, sendo que esse percentual é ainda menor do que 50% quando o país de assentamento é de baixa renda. O discurso da HRW de que a situação se torna pior quando se trata de refugiados que deveriam estar cursando o ensino médio fica evidente quando observamos no relatório do ACNUR que mostra que apenas 23% dos adolescentes refugiados estão matriculados no ensino médio em comparação com 84% dos alunos analisados globalmente.

Do mesmo modo que no ensino fundamental, o percentual de 23% mencionado anteriormente também é reduzido para 9% quando o país de assentamento é de baixa renda. No ensino superior dos 36% de pessoas que globalmente alcançam o ensino superior, apenas 1% dos refugiados têm essa oportunidade, mesmo com investimentos em bolsas e outros programas^{611, 612}.

Segundo Felippo Grandi, o relatório não se trata apenas de números. Segundo ele a educação é capaz de dar a estas crianças e adolescentes refugiados um lugar de segurança em torno do tumulto do deslocamento, equivalendo a um investimento para o futuro, criando e nutrindo profissionais que irão desenvolver o lugar que os acolherem e reconstruindo e revitalizando seus próprios países quando forem capazes de retornar, garantindo assim a paz e a sustentabilidade⁶¹³.

⁶¹¹ ACNUR. Mais de 3,5 milhões de crianças refugiadas estão fora da escola. Online: ACNUR, 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/mais-de-35-milhoes-de-criancas-refugiadas-estao-fora-da-escola-novo-relatorio-do-acnur-aponta-crise-e-alerta-para-que-a-educacao-dos-refugiados-seja/>>. Acesso em 31 out. 2017.

⁶¹² UNHCR, 2016, p. 5

⁶¹³ Ibid, p. 4

Apesar dos baixos índices, é fato que o percentual de crianças refugiadas matriculadas na escola primária aumentou de cinquenta para sessenta e um por cento de 2015 para 2016. Esse aumento é vinculado aos anfitriões europeus que impõem a educação como obrigatória para as crianças Sírias recebidas por lá.⁶¹⁴

O relatório do ACNUR também confirma o desfavorecimento das meninas no processo educacional. Para cada 10 meninos matriculados na escola há menos de 8 meninas em situação similar, caindo para menos de 7 meninas para cada 10 meninos quando se trata do ensino médio⁶¹⁵.

Para o ACNUR o caminho mais sustentável para se conseguir ampliar o sistema educacional é garantir que os refugiados sejam sistematicamente incluídos nos programas nacionais de desenvolvimento e nos planos do setor educacional, em seus orçamentos e sistemas de monitoramento⁶¹⁶.

3. Instituto São Vladimir: um exemplo a ser seguido

Depois da leitura dos artigos e relatórios, da análise dos dados apresentados, resta claro que não basta cuidar das escolas que se encontram nas zonas de conflito, nem basta assegurar matrículas para as crianças e adolescentes refugiados, é preciso mais. É preciso da estrutura e da infraestrutura da escola, é preciso de professores capacitados para receber esses alunos, seja pela dificuldade de

⁶¹⁴ Ibid, p. 6

⁶¹⁵ Ibid, p. 9

⁶¹⁶ Ibid, p. 25.

uma língua diversa da sua, seja pelos traumas que trazem da situação singular em que se encontram. É preciso transpor barreiras burocráticas e trabalhar a sensação de pertencimento sem aniquilar com as memórias e raízes dessas crianças. E é preciso cuidar para que depois de matriculadas não se evadam da escola, seja porque ela foi tomada por guerrilheiros ou capacetes azuis, seja porque se sentiram excluídas, seja porque não foram colocadas com a turma adequada e não conseguiram acompanhar os ensinamentos, ou por qualquer outra razão que tenham sentido medo, ou vergonha, ou simplesmente porque não tiveram condições financeiras de continuarem a estudar.

Então nos perguntamos se há uma fórmula possível para isso, se de alguma maneira conseguiremos aplicar as diretrizes repetidas tantas vezes pela HRW, ou pela ONU através de seus órgãos para Refugiados ou para a educação, e se elas trariam algum resultado realmente eficaz.

E a resposta para esse questionamento vem no artigo *A força da educação na integração de refugiados no Brasil: crianças russas na cidade de Santos (1958-1968)*, publicado na Revista Diálogo Educacional de Curitiba, que nos traz um claro exemplo de como poderemos agir em relação aos refugiados que são deslocados de seu país natal, utilizando a educação como instrumento para a adequação desses menores, respeitando a cultura dos refugiados e favorecendo o processo de hibridação social⁶¹⁷.

⁶¹⁷ VIEIRA, Marina Tucunduva Bittencourt Porto; MENEZES, Fabiano Lourenço de; SILVA, Bárbara Higa. A força da Educação na integração de refugiados no Brasil: crianças russas na cidade de Santos (1958-1968). *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 17, n. 51, p. 41-59, jan./mar. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.7213/1981-416X.17.051.DS02>.

O artigo foi baseado em uma pesquisa histórica sobre o Instituto São Vladimir entre os anos de 1958 a 1968, período em que este esteve localizado na cidade de Santos, no prédio do antigo mosteiro beneditino, local em que hoje funciona o Museu de Arte Sacra de Santos, onde foram recebidas as crianças russas-chinesas refugiadas provenientes da Manchúria (nordeste da China) em razão de outro deslocamento.

Traçando um paralelo entre a forma como essas crianças foram recebidas em nosso país na década de 1950, com base na pesquisa citada, e as maneiras indicadas pela *Human Rights Watch* para se avançar em direção a uma Educação para Todos, conforme relatório anual de 2017, bem como com as colocações do ACNUR no relatório *Left Behind: Refugee Education in Crisis*, percebemos que intuitivamente essas orientações foram cumpridas e o resultado foi amplamente satisfatório, servindo como modelo para se alcançar o objetivo número 04 do desenvolvimento sustentável com relação as crianças refugiadas que são deslocadas para outros países.

No caso em questão houve uma proteção das crianças pelos governos que as tiraram das zonas de conflito como uma alternativa segura, e garantiram que essas crianças continuassem seus estudos, inclusive na educação secundária.

Segundo revisão bibliográfica feita por Vieira, Menezes e Silva a origem do Instituto deveu-se ao intenso fluxo imigratório russo para o Brasil durante a década de 1950, principalmente após a II Guerra Mundial (1939-1945) e a

Revolução Chinesa de 1949. Dentre estes imigrantes estavam os “russo-chineses”. São russos que imigraram para a região da Manchúria devido à construção da Ferrovia Transiberiana (final do século XIX) e posteriormente famílias russas foram forçadas a deixar seu Estado de origem e irem à China em busca de proteção após a Revolução Bolchevique de 1917. Estima-se que mais de cento e cinquenta mil russos tenham se dirigido para a região da Manchúria.

Porém, esses refugiados não encontraram proteção no local, ao contrário, passaram a ser perseguidos pelos chineses por conta da Revolução Comunista de 1949, a China ficou sob um cenário conturbado, considerando a sua reestruturação política, razão pela qual aproximadamente dois mil, duzentos e vinte e quatro russos se refugiaram no Brasil.

Denota-se da leitura de alguns depoimentos citados no artigo que não houve barreiras burocráticas para a continuidade dos estudos aqui no Brasil, havendo uma real preocupação com as crianças que teriam que estudar em um local com um idioma muito diferente da sua linguagem natal, enquanto os pais puderam buscar um trabalho no país.

O artigo narra que o Instituto surgiu exatamente da necessidade dessas famílias se reestruturarem, não havendo quem cuidasse das crianças, com língua e cultura diversa, para que os pais pudessem recomeçar uma nova vida.

O Vaticano, tomando ciência dessa problemática enviou ao Brasil sacerdotes formados no Colégio Russicum para apoiá-los.

O ex-diretor do Instituto prestou depoimento nesse sentido, afirmando que os pais iam em busca de emprego e moradia enquanto os padres cuidavam das crianças com a ajuda de uma organização⁶¹⁸.

Da leitura do artigo se denota ainda que a Instituição, enquanto funcionou na cidade de Santos, proporcionava às crianças atividades que preservavam a identidade delas ao mesmo tempo em que buscava integrá-las à cultura local.

O estabelecimento sofreu adaptações e foi instalada uma capela ortodoxa para a realização de missas no rito bizantino, conforme se observa nos relatos transcritos no artigo⁶¹⁹.

No pátio foram colocadas imagens que remetiam ao país natal das crianças. E os depoimentos dos alunos descritos no artigo mostram a preocupação da Instituição com a preservação da cultura natal. Havia uma sala repleta de livros, com enciclopédias britânicas e russa, vitrola com músicas russas. Os alunos faziam aulas de dança que os remetia a sua cultura, além do acesso a literatura e artes em diversas expressões e da preservação da cultura religiosa⁶²⁰.

E ao mesmo tempo que a cultura natal era preservada dentro do Instituto, eles eram enviados a escolas locais onde podiam aprender a cultura do país anfitrião⁶²¹.

Por fim, o artigo deixa claro que os alunos não se sentiam discriminados em nosso país e que houve um financiamento por parte da Igreja Católica para que essa estrutura fosse mantida⁶²².

⁶¹⁸ Ibid, p. 45.

⁶¹⁹ Ibid, p. 48.

⁶²⁰ Ibid, p. 50.

⁶²¹ Ibid, p. 49

⁶²² Ibid.

Baseando-se nos depoimentos prestados por ex-alunos do Instituto, ex-diretor e visitante do local, o artigo conclui que o Instituto São Vladimir foi um marco à integração local de russos no Brasil, tendo ocorrido verdadeira hibridação cultural.

As crianças que vieram para o Brasil como refugiadas, hoje, com idades entre 60 e 80 anos, falam como russos-brasileiros, tendo permanecido em nosso país e contribuindo para o nosso desenvolvimento. Dentre os refugiados que foram ouvidos se destaca um regente de corais, vencedor de prêmios na área musical, que atua também como tradutor juramentado de russo/português, além de ter formação em química e ter trabalhado muito tempo como pesquisador⁶²³. Outro refugiado se tornou um profissional de grande destaque em sua área, sendo disputado pelos Ministérios de Brasília e integrando o Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (CNPQ), e atuando como consultor de universidades, imputando suas conquistas profissionais a educação adquirida no Instituto São Wladimir⁶²⁴.

Sob tal perspectiva, a historiadora Barbara Higa Silva, uma das autoras do referido artigo, em entrevista concedida para a elaboração deste texto⁶²⁵, parafraseia em relação ao processo de hibridação cultural, afirmando que o Instituto São Vladimir proporcionou consequências na vida dos alunos a partir das ações desenvolvidas, como

⁶²³ Ibid, p. 55.

⁶²⁴ Ibid, p. 56.

⁶²⁵ SILVA, Barbara Higa. *Entrevista concedida a Vanessa Vasques Assis*. (Local) Museu de Arte Sacra de Santos: Santos, 10 set. 2017.

aulas de danças e músicas típicas russas, idioma russo, história da Rússia, literatura russa e teologia, refeições com características russa e brasileira, além das Divinas Liturgias, o que favoreceu o processo de hibridação cultural que permitiu que permanecessem vivendo no Brasil.

Afirmou a autora que o Instituto promoveu ações referentes à preservação e a difusão da identidade cultural russa, sendo esta a cultura primária dos refugiados, no entanto, as relações sociais vivenciadas fora do Instituto, como as escolas e passeios, foram determinantes para o processo circunstancial de hibridação. Para Silva, os refugiados participantes deste contexto carregam de forma relativa e indeterminada, em suas práticas culturais, como alimentação, religião, idioma e costumes, características de matriz russa e brasileira.

Conclusão

É impossível pensar em Educação para Todos sem incluir todos indistintamente. A meta de se alcançar uma educação igualitária e de qualidade até 2030, sem deixar ninguém para trás, somente será alcançada se além da preocupação com as políticas internacionais de educação, também tivermos uma preocupação de incluir as necessidades das crianças refugiadas em políticas internas de cada Estado, mantendo um olhar atento para as crianças e adolescentes que tiveram que ser deslocadas de seus países natais.

Quando a importância da educação for reconhecida como fundamental para o nosso desenvolvimento, e os

direitos humanos de cada criança for respeitado em sua plenitude poderemos acreditar que a meta traçada pela ONU possa ser efetivamente viável, como já ocorreu no caso concreto apresentado.

Quanto às escolas situadas em zonas de conflitos, acreditamos que além de clamar pela aderência de outros países à “Declaração das Escolas Seguras”, com proteções explícitas para as escolas, como meio de evitar a tomada de escolas por militares ou por forças de segurança, como faz Bede Sheppard, devemos também reconhecer que há necessidade de maior pressão pública interna e internacional para que os Estados de fato coloquem em prático os compromissos reiteradamente assumidos.

Os documentos internacionais representam, nesse sentido, importantes marcos para o comprometimento público dos Estados frente a esses princípios. Todavia, o reiterado comprometimento não implica, necessariamente, que hoje haja uma adesão prática ou aplicação relevantes desses princípios e diretrizes dentro dos países.

A subscrição⁶²⁶ dos países aos tratados ou diretrizes, a título de comprometimento público internacional apoia, em nossa análise, uma perspectiva que entende que as motivações para a adesão – mesmo sem aplicação – podem ser traduzidas como um posicionamento político internacional que visa, por meio do comprometimento à práticas de defesa dos direitos humanos, balizar uma posição internacional mais favorável em outras áreas. Toda-

⁶²⁶ Sentido jurídico da palavra, subscrição é aqui entendida como assinatura representando declaração de comprometimento.

via, está além da proposta deste trabalho desenvolver essa perspectiva além dessa consideração específica⁶²⁷.

As recomendações da HRW para alcançar uma educação inclusiva para os refugiados podem ser um caminho ideal para resolver o problema, como comprovou o estudo de caso junto ao Instituto São Vladmir, mas a sua funcionalidade depende da prática na contemporaneidade. A única forma de conseguir a hibridação cultural de pessoas refugiadas hoje é realmente preservando sua própria cultura e respeitando as diferenças existentes, fazendo com que aos poucos se sintam parte do local que estão habitando.

O próprio relatório do ACNUR nos demonstra que há muito a ser melhorado para que essas crianças tenham direito a uma educação de qualidade, especialmente em relação a educação secundária que não recebe sequer um financiamento adequado para esse fim.

É importante que os países percebam que manter essas crianças e adolescentes estudando tratará uma melhoria para o desenvolvimento econômico do país que as recebe e trará sustentabilidade, vez que estes jovens estarão capacitados para reconstruírem seus próprios países quando puderem retornar. Ou, ainda, permanecendo no país de acolhida poderão contribuir com o desenvolvimento local, algo também observado no caso do Instituto São Vladimir.

⁶²⁷ Para melhor desenvolvimento dessa perspectiva a autora sugere o texto: HATHAWAY, Oona A. Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? *Journal of Conflict Resolution*, v. 51, n. 4, p. 588-621, aug. 2007 DOI: 10.1177/0022002707303046. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0022002707303046>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

Também podemos pressupor que a grande procura dos refugiados pelos países europeus decorra da garantia de uma educação de qualidade para suas crianças. Talvez o acordo entre alguns países para o reassentamento de refugiados necessitasse incluir a criação e manutenção de Escolas com uma equipe pedagógica capacitada para trabalhar com essas crianças.

Se cada um dos países se prontificar a respeitar as diferenças, se todos olharem para as escolas como templos sagrados, impedindo a sua invasão ainda que estejam em pontos estratégicos para a guerra e recusando-se a lançar bombas e mísseis em estabelecimentos educacionais, se os países anfitriões abrirem suas portas sem barreiras burocráticas para as crianças que estão vindo de uma zona de conflito, garantindo não apenas vagas nos ensinos fundamental e médio, mas uma estrutura que permita a manutenção dessas crianças e adolescentes na escola, então poderemos acreditar que a educação para as crianças e adolescentes em zonas de conflitos ou em situação de refúgio possa ter alguma esperança de melhora.

Do contrário, ao chegarmos em 2030 postergaremos mais uma vez essa meta com discursos bonitos e muitos analfabetos, excluídos e mortos em nossas estatísticas.

Referências Bibliográficas

ACNUR. Mais de 3,5 milhões de crianças refugiadas estão fora da escola, 2017.

CANCLINI, Néstor Garcia. *Cultura Híbridas*. São Paulo: EDUSP, 2013.

HATHAWAY, Oona A. Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? *Journal of Conflict Resolution*, v. 51, n. 4, p. 588-621, aug. 2007.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). *Dreams Turned into Nightmares: Attacks on Students, Teachers, and Schools in Pakistan*, 27 mar. 2017.

JORNAL DE ANGOLA. *Capacetes Azuis dificultam ensino: República Centro Africana crianças deixam de estudar porque rebeldes e forças da ONU ocupam escolas*, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Agenda 2030*. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), 2015.

SHEPPARD, Bede. Human Rights Watch (HRW). *Las escuelas en zonas de guerra necesitan protección*, 20 mar. 2017.

STAUFFER, Brian. Human Rights Watch (HRW). *Informe mundial 2017 - Los años perdidos: Educación secundaria para niños en situaciones de emergencia*, 2017.

UNESCO. *Educação para Todos: O Compromisso de Dakar*. Dakar, 2001 [2000].

UNHCR. *Left Behind: refugee education in crisis*, 2016.

UNICEF. *Comunicado de Imprensa: falta de financiamento ameaça a Educação das crianças que vivem em zonas de conflito e catástrofe*, 2017.

VIEIRA, Marina Tucunduva Bittencourt Porto; MENEZES, Fabiano Lourenço de; SILVA, Bárbara Higa. A força da Educação na integração de refugiados no Brasil: crianças russas na cidade de Santos (1958-1968). *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 17, n. 51, p. 41-59, jan./mar. 2017.

APÁTRIDAS

Procedimentos para Determinação de Apatridia e Processos de Naturalização Simplificados: a migração como solução de proteção?

Melissa Martins Casagrande*

Introdução

A comunidade internacional usualmente relaciona a apatridia com a migração, especialmente com a migração forçada. Tal associação evidencia-se, por exemplo, pelo mandato de proteção internacional dos apátridas conferido ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)⁶²⁸. A legislação e políticas públicas nacionais normalmente seguem esta mesma tendência, inserindo a regulação de procedimentos para determinação e redução de apatridia, assim como a proteção da pessoa apátrida, em instrumentos normativos e administrativos sobre migração.

O Brasil, ao publicar a Lei n. 13.445 em 2017, segue esta tendência. Os únicos textos normativos dedicados à proteção da pessoa apátrida até então eram os decretos que internalizam a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para a Redução dos Casos

* Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, UFPR/ACNUR. Professora na Universidade Positivo (UP). A autora gostaria de agradecer a Derek Assenço Cruz e Patricia Carneiro pelas contribuições a este trabalho.

⁶²⁸ O mandato do ACNUR foi expandido pela Resolução 3271 (XXIX) de 1974 e 31/36 de 1976 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) passando a abranger a proteção de pessoas apátridas.

de Apatridia de 1961. O legislador brasileiro dedica uma seção da Lei 13.445/17, a Lei de Migração, à proteção do apátrida e à redução da apatridia⁶²⁹.

Interessante observar que embora a apatridia seja usualmente relacionada à migração, segundo o ACNUR a maioria dos apátridas *de jure* nunca saiu do Estado em que nasceu⁶³⁰. A apatridia pode surgir por conflitos negativos de legislação relativa à nacionalidade, por práticas administrativas discriminatórias, transferências de território e soberania estatal e ainda, dentre outras causas, pelo conflito de leis relativos à renúncia de nacionalidade e por perda automática de nacionalidade. Apenas algumas destas hipóteses podem ser diretamente relacionadas à migração como causa da apatridia.

Ao mesmo tempo em que se observa a ampla correlação entre a mobilidade humana imediata ou distante e a pessoa apátrida, observa-se que a migração nem sempre será a causa ou a consequência direta da apatridia ou de sua erradicação.

O artigo 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, norma também consolidada no costume internacional, define a pessoa apátrida como “toda pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”.⁶³¹ Delimita-se a análise aqui proposta, portanto, à condição dos apátridas *de jure*. O apátrida *de jure* diferencia-se do apátrida *de facto*, ou seja, a

⁶²⁹ BRASIL, Lei 13.445, 24 de maio de 2017.

⁶³⁰ ACNUR. *Protegendo os Direitos dos Apátridas*. Genebra: ACNUR, 2011.

⁶³¹ BRASIL, Decreto n. 4.246 de 22 de maio de 2002 que promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas.

pessoa que tem nacionalidade e que, por motivos válidos não pode usufruir da proteção de seu Estado.

Os processos de humanização do Direito Internacional e de internacionalização dos Direitos Humanos garantiram e consolidaram a proteção de toda e qualquer pessoa pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir da segunda metade do século XX indivíduos e coletividades já não dependem exclusivamente do Estado para a garantia de sua cidadania. Nota-se, por conseguinte, um distanciamento entre os conceitos de nacionalidade e cidadania, até então considerados como sinônimos. O advento da proteção universal dos Direitos Humanos garante, em tese, a cidadania de todas as pessoas, independentemente do Estado de nacionalidade ou da titularidade do direito à nacionalidade perante um Estado.

A apatridia é juridicamente relevante para o Direito Internacional. O reconhecimento da apatridia, consequentemente, tem um papel importante “no fortalecimento do respeito aos direitos humanos dos apátridas, sobretudo através do acesso a um estatuto jurídico estável e aos direitos assegurados aos apátridas pela Convenção de 1954”⁶³².

A proteção internacional dos Direitos Humanos embora salutar e necessária, é, subsidiária, ou seja, a proteção internacional não alcança a proteção local efetiva que permanece sob a jurisdição dos Estados que compõem a comunidade internacional e que solidariamente se comprometem em assegurar as obrigações internacionais. A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas propõe, sobretudo, a proteção da pessoa apátrida e a garantia que

⁶³² ACNUR. *Manual de Proteção aos Apátridas*. Genebra: ACNUR, 2014, p. 6.

não terá menos direitos em relação às outras pessoas que estabeleçam residência habitual em um mesmo Estado. Embora protegida e capaz de usufruir de direitos básicos nos Estados que tenham ratificado a Convenção de 1954, sem nacionalidade, uma pessoa não pode votar no Estado em que vive, pode ser detida arbitrariamente por períodos prolongados, e pode ter seu acesso à educação, saúde e trabalho restringidos ou negados.

A condição de pessoa apátrida só deixa efetivamente de existir quando o indivíduo tem reconhecido seu direito a uma nacionalidade originária ou adquire uma nacionalidade. A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, no entanto, não obriga os Estados a garantirem a naturalização de pessoas apátridas, no entanto, encoraja os Estados-parte, em seu artigo 32 a facilitar na medida do possível a integração local e a naturalização dos apátridas. Insta ainda aos Estados, no mesmo artigo 32, que se esforcem para acelerar o processo de naturalização e para reduzir as taxas e despesas atinentes aos processos de naturalização. A Convenção Europeia sobre Nacionalidade de 1997 informa em seu artigo 6, inciso 4, alínea g que “cada Estado Parte permitirá a aquisição da sua nacionalidade pelos seguintes indivíduos: [...] apátridas e refugiados reconhecidos, legal e habitualmente residentes no seu território”⁶³³.

Nas Américas, no escopo processo Cartagena, iniciado em 1984, a Declaração do Brasil de 2014, também conhecida como Cartagena +30, propõe que os Estados facilitem “a naturalização das pessoas refugiadas e apátri-

⁶³³ PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República n. 19/2000 que aprova, para ratificação, a Convenção Europeia sobre Nacionalidade aberta à assinatura em Estrasburgo em 26 de novembro de 1997.

das por meio de procedimentos adequados, como parte de uma estratégia integral de soluções duradouras, em conformidade com a legislação nacional”. O Plano de Ação do Brasil, que acompanha a Declaração, em seu capítulo sexto, exclusivamente dedicado a apatridia, determina que os Estados devem, com o apoio do ACNUR e da sociedade civil “outorgar facilidades para a naturalização de acordo com o artigo 32 da Convenção de 1954”⁶³⁴.

O objeto de estudo aqui proposto são os processos de naturalização simplificada em conexão com procedimentos de direito interno para determinação de apatridia. Processos de naturalização simplificada ou acelerada podem ser usufruídos por apátridas que se encontrem em seu Estado de nascimento ou origem ou aos apátridas que tem sua condição reconhecida em um Estado para o qual migraram voluntária ou forçosamente.

O objeto do trabalho perpassa o debate da naturalização como forma de remediar contextos em que nacionalidades originárias poderiam ter sido reconhecidas. Examinam-se os processos de aquisição de nacionalidade simplificados em um contexto de migração como solução para a apatridia assim como em um contexto de migrações forçadas que podem gerar casos de apatridia intergeracional.

⁶³⁴ Declaração e Plano de Ação do Brasil, 3 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2017. O Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul estabelece indicadores para o cumprimento do Plano de Ação do Brasil de 2014 por seus membros, dentre os indicadores consta a existência de procedimentos que facilitam a naturalização dos migrantes apátridas.

Propõe-se um estudo de legislação internacional e legislação comparada de Estados que possuem procedimentos para a determinação de apatridia e consequentes procedimentos acelerados e/ou simplificados de naturalização. Analisam-se ainda ordenamentos jurídicos que preveem processos simplificados de naturalização em Estados que não possuem procedimentos para determinação de apatridia.

A categorização desenvolvida para fins deste estudo define como procedimentos de naturalização simplificados àqueles que prescindem ou flexibilizam critérios temporais de residência e ainda àqueles processos que além da flexibilização de critérios temporais, determinam a flexibilização de outros critérios exigidos para aquisição de nacionalidade como renda mínima, conhecimentos de idioma, testes de conhecimentos gerais sobre o Estado (também chamados de testes de cidadania) e/ou adimplência de obrigações tributárias. Por fim, analisa-se o processo de naturalização simplificado delineado na Lei n. 13.445/17 e destinado a pessoas reconhecidas como apátridas em território brasileiro.

1. Procedimentos para Determinação de Apatridia

Procedimentos para determinação de apatridia servem para a identificação de pessoas apátridas para garantir que usufruam dos direitos a elas garantidos até que a elas se atribua ou até que adquiram uma nacionalidade⁶³⁵. O ACNUR, além de definir e encorajar os Estados a estabelecer procedimentos para determinação de apatridia, como forma de proteção deste grupo populacional vulnerável,

⁶³⁵ ACNUR. *Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons*, 11 jul.2016. Disponível em: <www.refworld.org/docid/57836cff4.html>. Acesso em: 12 out. 2017, p. 1.

também propõe que o processo de reconhecimento da condição de apátrida culmine com um processo facilitado de naturalização, ou seja, de aquisição da nacionalidade do Estado em que a pessoa se encontra e no qual possivelmente estabeleceu ou deseja estabelecer sua residência habitual.

A identificação de pessoas apátridas que se encontrem sob sua jurisdição é obrigação implícita dos Estados ratificantes da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Obrigação implícita que advém da obrigação expressa de proporcionar tratamento e proteção apropriados, nos termos da Convenção, às pessoas apátridas sob jurisdição do Estado. Ainda que a Convenção estabeleça uma definição de pessoa apátrida, não há provisão relativa à forma de determinação da condição de apátrida de um indivíduo. O ACNUR propõe que o estabelecimento de procedimentos para determinação de apatridia são a forma mais eficiente para que os Estados ratificantes da Convenção identifiquem os beneficiários da proteção brindada pelo instrumento convencional, proteção esta garantida pelo próprio Estado ratificante.⁶³⁶ Vale ressaltar que procedimentos

⁶³⁶ HAMANN, K. Stateless determination: the Swiss experience. *Forced Migration Review*, n. 54, n. 1, p. 96-98, fev. 2017, p. 96. Hamann expõe que o processo de determinação da apatridia na Suíça é mais célere que o de solicitação de refúgio. Ambos qualificam a pessoa requerente à residência temporária enquanto o pedido está em análise. Portanto, apátridas *de jure* dão preferência ao processo de determinação de apatridia gerando assim um melhor tratamento de pessoas solicitando a determinação de apatridia do que pessoas solicitantes de refúgio. Ressalta-se, porém, a comparação proposta por Hamann, que pessoas podem ser identificadas simultaneamente como refugiadas e como apátridas. O fundado temor de perseguição pode ocorrer em face dos diversos fatores elencados na Convenção relativa ao *Status* dos Refugiados de 1951, inclusive pela ausência de nacionalidade por motivos discriminatórios. A circunstância da sobreposição das condições de refugiado e apátrida *de jure* exige o reconhecimento de ambas condições simultaneamente para que a proteção específica possa ser oferecida ao indivíduo tendo em vista a condição *sui generis* da pessoa apátrida refugiada.

para determinação de apatridia podem ser extremamente úteis para identificar lacunas e conflitos legislativos relativos à atribuição de nacionalidade originária ou adquirida no próprio Estado implementador do procedimento.

Segundo dados do ACNUR e análises de direito comparado, menos de vinte Estados adotaram, desde 2008 até meados de 2017, instrumentos legislativos e/ou administrativos que podem ser claramente designados como procedimentos para determinação de apatridia⁶³⁷. Os processos já estabelecidos ou em via de estabelecimento, via de regra, determinam um órgão institucional específico para o recebimento das demandas assim como as condições formais para de admissibilidade. México e Costa Rica, por exemplo, estabelecem a possibilidade de que agentes públicos, ao identificarem potencial condição de apatridia, determinem *de oficio* o início do procedimento de reconhecimento da condição de pessoa apátrida.⁶³⁸

⁶³⁷ Por exemplo, as jurisdições elencadas no *Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons* publicado pelo ACNUR em 2016 e o estudo *A Comparative Analysis of Statelessness Determination Procedures in 10 EU States* de Katia Bianchini de 2017.

⁶³⁸ COSTA RICA, *Decreto Ejecutivo n. 39620-RE-G: “Reglamento para la declaratoria de la Condición de Persona Apátrida*, 7 abr. 2016. Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3//Documentos/2016/10405.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017; MEXICO, *Reglamento de la Ley de Migración, Diálogo Oficial de la Federación*, Cidade do México, 28 de setembro de 2012, texto vigente conforme a última reforma publicada no *Diálogo Oficial de la Federación* em 25 mai.2014.

Leis e atos administrativos dos Estados que adotam procedimentos para determinação de apatridia⁶³⁹ estabelecem ainda se o acesso aos procedimentos poderá ser oral ou escrito; a quem cabe o ônus da prova na determinação da ausência de vínculo jurídico e político com todo e qualquer Estado; e, regulam o direito e as condições de permanência regular durante o procedimento de determinação de apatridia. Dentre as garantias processuais estabelecidas podem ainda ser enumeradas a exigência de documentos e declarações a serem apresentados, critérios para entrevista, limites temporais para a decisão, disponibilidade de intérprete, direito ao recurso da decisão, se a decisão negativa deve ou não ser fundamentada assim como a possibilidade de assistência jurídica gratuita. Importante ressaltar que procedimentos existentes contêm previsão de proteção adicional e processos diferenciados se a pessoa é solicitante tanto da determinação da condição de apátrida como de pessoa refugiada.

A determinação da condição de pessoa apátrida por procedimento específico gera garantia de proteção contida na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas e a qualquer outro tipo de proteção adicional estabelecida por legislação do Estado em que a determinação da condição

⁶³⁹ A lista não exaustiva compilada pelo cruzamento de dados de relatórios do ACNUR e literatura especializada aponta para a existência de procedimentos para determinação de apatridia vigentes na França, Geórgia, Moldávia, Espanha, Turquia, Reino Unido, México, Costa Rica, Hungria, Filipinas, Kosovo, Itália e Letônia. O Brasil, embora já tenha expressado compromisso com o estabelecimento de procedimentos para determinação de apatridia, passará a compor a lista de Estados com procedimentos implementados a partir da vigência e regulamentação da Lei n. 13.445/17.

de apátrida ocorrer. Um exemplo específico, é o reconhecimento do “direito de reunião familiar a partir do reconhecimento da condição de apátrida”, estabelecido pela Lei n. 13.445/17 no Brasil, acompanhando a prática internacional neste sentido.

Um resultado determinante do reconhecimento da condição de apátrida, ademais de legitimar e garantir a proteção específica e efetiva de seus direitos como tal, é a possibilidade de aquisição da nacionalidade do Estado em que a condição de apátrida é reconhecida, prevista como consequência natural ou como possibilidade direta do procedimento de determinação de apatridia.

Procedimentos para determinação de apatridia e processos de naturalização acelerada e/ou simplificada podem, à primeira vista, suscitar questionamentos sobre se a existência de tais mecanismos não impulsionariam a migração com o intuito de aquisição de determinada nacionalidade uma vez que a condição de apátrida fosse determinada.

Estatísticas compiladas pelo ACNUR respondem a este potencial questionamento ao apontar que Estados que estabeleceram procedimentos para determinação de apatridia não observaram aumento no número de pessoas solicitando o reconhecimento da condição de apátrida⁶⁴⁰. A França, Estado com longa tradição no reconhecimento e proteção de pessoas apátridas, recebe uma média de duzentas solicitações de reconhecimento da condição de apátrida por ano

⁶⁴⁰ ACNUR. *Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons*, 11 jul.2016. Disponível em: <www.refworld.org/docid/57836cff4.html>. Acesso em: 12 out. 2017, p. 3.

desde 2010 sendo a maioria dos casos de pessoas provenientes das regiões do Saara Ocidental e da ex-União Soviética, ou seja, regiões que testemunharam deslocamentos voluntários e sobretudo forçados por períodos extensos⁶⁴¹.

Segundo o ACNUR, a Hungria recebeu apenas 242 solicitações de determinação da condição de apátrida entre o estabelecimento do procedimento em 2007 e março de 2016. Na Moldávia 617 pessoas fizeram a mesma solicitação entre 2012 e o final de 2015. No Reino Unido, considerando pessoas que já se encontravam no território do Estado e àquelas que ingressaram depois do estabelecimento do procedimento de determinação de apatridia em 2013, 1.510 pessoas solicitaram o reconhecimento da apatridia até o final de 2015⁶⁴².

A seguir descrevem-se as características específicas de procedimentos simplificados de naturalização. Em algumas jurisdições, processos de naturalização simplificada estão vinculados ou acompanham procedimentos para determinação de apatridia. Observa-se, no entanto, que outros Estados que contam com processos de naturalização acelerada e/ou simplificada para pessoas apátridas não possuem procedimentos para determinação de apatridia de forma expressa em sua legislação.

Demonstra-se, portanto, um incipiente esforço da comunidade internacional em facilitar o acesso a soluções definitivas de proteção em casos concretos de apatridia. Interessante observar que nem todos os Estados que pos-

⁶⁴¹ Informações disponibilizadas pelo *Office français de protection des réfugiés et apatrides*. Disponível em: <<https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/quelques-chiffres>>. Acesso em: 12 out.2017.

⁶⁴² *Ibid*, p. 3.

suem procedimentos para determinação de apatridia e/ou processos simplificados de naturalização são ratificantes, ao menos até meados de 2017, da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954.

2. Análise Comparada: processos de naturalização simplificados

A análise comparada proposta neste estudo qualifica procedimentos de naturalização ditos acelerados, ou seja, àqueles que prescindem ou flexibilizam critérios temporais de residência, como procedimentos simplificados. Esta categoria qualifica também neste estudo os procedimentos que além da flexibilização de critérios temporais eximem o solicitante ou flexibilizam outros critérios exigidos para aquisição de nacionalidade como comprovação de residência e renda, maioria civil ou conhecimento dos idiomas oficiais do Estado.

Por meio da prospecção de documentos do ACNUR e literatura especializada, foi possível a identificação, a título exemplificativo, não exaustivo, de procedimentos de naturalização simplificada, vinculadas ou não, ao término de procedimentos específicos de determinação de apatridia.

Bélgica⁶⁴³, Bulgária⁶⁴⁴, Finlândia⁶⁴⁵, Costa Rica⁶⁴⁶, Guatemala⁶⁴⁷, Hungria⁶⁴⁸, Itália⁶⁴⁹, Macedônia⁶⁵⁰, Moldávia⁶⁵¹,

⁶⁴³ BÉLGICA. Code de la Nationalité Belge, 28 jun.1984, artigo 19, paragrafo 2. Disponível em: <www.ejustice.fgov.be>. Acesso em: 28 out.2017.

⁶⁴⁴ BULGÁRIA. Law for the Bulgarian Citizenship, conforme emenda 16/19 fev. 2013, , artigos 14 e 15, inciso I. Disponível em: European Union Democracy Observatory on Citizenship <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶⁴⁵ FINLÂNDIA. Nationality Act, conforme emenda 974 de 2007, artigo 20. Disponível em: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030359.pdf>>. Acesso em: 29 out.2017.

⁶⁴⁶ COSTA RICA. Decreto n. 12-2012: reglamento relativo a los trámites, requisitos y criterios de resolución en materia de naturalizaciones, *La Gaceta*, n. 171, San José, 5 set.2012, artigo 74.

⁶⁴⁷ GUATEMALA. Decreto n. 1613, 29 out.1966, conforme emenda e texto consolidado em 21 out. 1996, artigo 33, inciso 3, alínea d. Disponível em: <<http://srp.gob.gt/wp-content/uploads/2012/04/Ley-de-Nacionalidad.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

⁶⁴⁸ HUNGRIA. Act LV of 1993, texto consolidado em 15 mar. 2014, artigo 4, inciso 4. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶⁴⁹ ITÁLIA. Legge n. 91, *Gazzetta Ufficiale*, n. 38, Roma, 15 fev. 1992, artigo 5, inciso 1.

⁶⁵⁰ MACEDONIA. The Law for Changing and Amending the Law on Citizenship of the Republic of Macedonia, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, n. 8(LX), Escópia, 23 fev. 2014, artigo 7, alínea a.

⁶⁵¹ MOLDÁVIA. *Law on Citizenship of the Republic of Moldova*, 2 jun. 2000, , artigo 17, inciso 1, alínea c. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out.2017.

Países Baixos⁶⁵², Polônia⁶⁵³, Eslováquia⁶⁵⁴ Eslovênia⁶⁵⁵, Suécia⁶⁵⁶ e Ucrânia⁶⁵⁷ detêm procedimentos acelerados de naturalização, ou seja, no caso de pessoa apátrida, o requisito temporal de residência no Estado antes da aquisição da nacionalidade pode ou deve ser reduzido. O tempo médio em processo regular é de 5 a 6 anos e nos casos de pessoa apátrida tem previsão média de redução para 2 ou 3 anos. No caso da República Tcheca, o requisito temporal pode até mesmo ser dispensado⁶⁵⁸.

A maioria dos procedimentos simplificados de naturalização conta com processos acelerados em que o tempo necessário de residência pode ser dispensado ou reduzido em relação ao processo regular de aquisição da nacionalidade.

⁶⁵² PAÍSES BAIXOS. Netherlands Nationality Act, 8 fev. 2015, artigo 6, alínea b e artigo 8, inciso 4. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶⁵³ POLONIA. Law on Polish Citizenship, 2 abr. 2009, artigo 30, inciso 2, alínea b. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶⁵⁴ ESLOVÁQUIA. Act on nationality of the Slovak Republic, 15 fev. 1993, conforme emenda 250 de 2010, artigo 7, inciso 2, alínea h. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶⁵⁵ ESLOVÊNIA. Citizenship of the Republic of Slovenia Act, 25 jun. 1991, artigo 12. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶⁵⁶ SUÉCIA. Swedish Citizenship Act, conforme texto consolidado em março de 2001, artigo 11, inciso 4, alínea b. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. de 2017.

⁶⁵⁷ UCRÂNIA. Law on the Citizenship of Ukraine, 16 jun. 2005, artigo 9, inciso 3. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶⁵⁸ REPUBLICA TCHECA. Act on Citizenship of Czech Republic, 11 jul. 2013, artigo 15. Disponível em: <http://www.mzv.cz/file/2400342/Citizenship_Act_No._186_2013_Sb._o_statnim_obcanstvi_CR.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2017.

No entanto, diferentemente dos Estados que contam apenas com processos acelerados de naturalização, alguns Estados implementam procedimentos simplificados que flexibilizam outros critérios exigidos para a aquisição da nacionalidade.

A Noruega garante o direito a naturalização de pessoas apátridas e além da redução da condição temporal, isenta também ao solicitante apátrida da idade mínima de doze anos para a solicitação de naturalização⁶⁵⁹. A Estônia exime o solicitante de naturalização de qualquer período mínimo de residência desde que o solicitante tenha menos de quinze anos de idade e seja residente permanente⁶⁶⁰.

A França, garante o direito a naturalização e desobriga o solicitante apátrida da comprovação de domínio do idioma oficial se o mesmo provar residência regular e habitual por quinze anos e estiver acima dos setenta anos de idade⁶⁶¹.

Montenegro, embora não reduza o tempo mínimo de residência de dez anos, flexibiliza os critérios regulares de naturalização que exigem comprovação de residência e fonte de renda suficiente para o bem-estar material e social do solicitante assim como a necessidade de domínio do idioma montenegrino em nível básico de comunicação⁶⁶².

⁶⁵⁹ NORUEGA. Norwegian Nationality Act, conforme emenda n. 36 de 30 jun. 2006, Seção 16. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶⁶⁰ ESTÔNIA. Citizenship Act, 19 jan. 1995, artigos 13, parágrafo 2 e 14. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁶⁶¹ FRANÇA. Code Civil, versão consolidada em 1 nov.2017, artigo 21-19, paragrafo 7 e 21-24. Disponível em: <www.legifrance.gouv.fr>. Acesso em: 2 nov. 2017.

⁶⁶² MONTENEGRO. Montenegrin Citizenship Act, *Official Gazette of the Republic of Montenegro*, n. 18/3, Podgorica, 26 fev.2008, artigos 8 e 14.

A legislação sobre nacionalidade de Kosovo possui artigo específico sobre processos simplificados de naturalização para pessoas refugiadas e apátridas instando as autoridades competentes a esforçarem-se ao máximo para simplificar processos de naturalização, agilizando-os e reduzindo tanto quanto possível as taxas e custos referentes ao processo. O mesmo tempo mínimo de residência é exigido, no entanto, enquanto que para pessoas que não são refugiadas ou apátridas, o tempo de cinco anos é computado a partir da garantia de residência permanente, para pessoas refugiadas e apátridas o tempo é computado a partir do reconhecimento pelo Estado de sua condição de refugiado e/ou apátrida. Ainda segundo a legislação sobre nacionalidade, o critério de conhecimento de um dos idiomas oficiais da República de Kosovo pode ser flexibilizado. A legislação prevê ainda a extensão da nacionalidade a membros da família da pessoa apátrida e/ou refugiada⁶⁶³.

A legislação albanesa simplifica o processo de naturalização de pessoa apátrida ao flexibilizar o critério de idade mínima, ou seja, a pessoa não precisa ter dezoito anos completos como é o caso para pedidos de pessoas que não são apátridas. Também são flexibilizados os critérios temporais, e de comprovação de residência, renda e conhecimento do idioma. Flexibiliza-se ainda, diferentemente de todos os demais ordenamentos jurídicos analisados, o requisito de que o solicitante não pode possuir condenação criminal na Albânia ou condenação em ter-

⁶⁶³ KOSOVO. Law n. 04/L-215 on Citizenship of Kosovo, *Official Gazette of the Republic of Kosova*, n. 33, Pristina, 2 de setembro de 2013, artigos 10, 14 e 15.

ceiro Estado por crime com sentença prisional superior a três anos⁶⁶⁴.

Em seu processo de naturalização simplificado, o legislador grego reduz o período de residência necessária de sete para três anos assim como flexibiliza a obrigatoriedade de apresentação de documentos como a certidão de nascimento. Determina ainda considerável redução nas taxas de solicitação de naturalização aplicáveis a refugiados e apátridas⁶⁶⁵.

A legislação sobre nacionalidade irlandesa, prevê discricionariedade ao agente público para flexibilizar ou dispensar requisitos e condições para a naturalização caso o solicitante seja pessoa refugiada ou apátrida, nos termos da Convenção de 1954⁶⁶⁶.

A análise dos exemplos aqui descritos demonstra que não há um modelo específico sedimentado na prática jurídica comparada de processos simplificados de naturalização. A diversidade de modelos e perspectivas ilustra a diversidade de circunstâncias que geram a apatridia e nas quais a apatridia é identificada. Interessante observar a recorrência de dispositivos relativos a idade, seja flexibilizando o critério usual da maioridade civil, seja flexibilizando critérios de domínio do idioma para a pessoa idosa. Alguns dos procedimentos simplificados

⁶⁶⁴ ALBÂNIA. Law n. 8389 on Albanian Citizenship, artigo 9. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out.2017.

⁶⁶⁵ GRÉCIA. Greek Citizenship Code, artigos 5 e 6. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out.2017.

⁶⁶⁶ IRLANDA. Irish Nationality and Citizenship Act, conforme texto consolidado em 15 dez. 2004 e vigente a partir de 1 jan. 2005, artigo 16. Disponível em: <www.eudo-citizenship.eu>. Acesso em: 29 out.2017.

analisados também apontam para a flexibilização de critérios de comprovação de residência, renda e apresentação de documentação.

Observa-se que uma linha mestra comum aos legisladores ao flexibilizar critérios para a naturalização de pessoas apátridas é tanto a vulnerabilidade da condição de pessoa apátrida quanto as vulnerabilidades sobrepostas à condição de apatridia que podem gerar desproteções e o próprio acesso ao direito à nacionalidade.

3. A Lei n. 13.445/17 e a Apatridia

Ao inserir dispositivos referentes à apatridia no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n. 13.445/17, a Lei de Migração, inova não apenas ao legislar expressamente sobre a proteção das pessoas apátridas, mas inova também ao determinar em seu artigo 26 que “regulamento disporá sobre o instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização”. A lei determina ainda que o processo “será iniciado tão logo seja reconhecida a situação de apatridia”⁶⁶⁷.

A Lei de Migração brasileira prevê processo de reconhecimento da condição de apatridia, e afirma que durante a tramitação do processo devem incidir todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, a Convenção sobre o *Status* dos Refugiados de 1961 assim como a Lei 9.474 de 1997, a lei brasileira sobre refú-

⁶⁶⁷ BRASIL, Lei n. 13.445, 24 mai. 2017, artigo 26, *caput* e parágrafo 1.

gio.⁶⁶⁸ A lei brasileira segue, portanto, tendência global ao agrupar a proteção de apátridas e refugiados e de garantir ao potencial apátrida a proteção adicional reconhecida ao solicitante de refúgio e ao refugiado. Verifica-se, portanto, o reconhecimento de potencial vulnerabilidade que exige proteção diferente do migrante que, via de regra, prescinde de proteção complementar.

A Lei de Migração determina as linhas gerais do procedimento de determinação de apatridia, cujos contornos específicos devem ser estabelecidos em decreto regulamentador, e informa que reconhecida a condição de apátrida, além da aplicação de todos os direitos decorrentes da Convenção de 1954 e de “outros direitos e garantias reconhecidos pelo Brasil” o solicitante será consultado sobre “o desejo de adquirir a nacionalidade brasileira”⁶⁶⁹, cabendo recurso contra decisão negativa⁶⁷⁰.

Caso o solicitante do reconhecimento da condição de apátrida seja reconhecido como tal e opte pela naturalização, a lei determina que “a decisão sobre o reconhecimento será encaminhada ao órgão competente do Poder Executivo para publicação dos atos necessários à efetivação da naturalização no prazo de 30 dias, observado o artigo 65”⁶⁷¹.

O artigo 65 da Lei de Migração dispõe sobre a naturalização ordinária e prevê como condições: a capacidade civil segundo a lei brasileira; a residência em território

⁶⁶⁸ Ibid, artigo 26, parágrafo 2.

⁶⁶⁹ Ibid, artigo 26, parágrafos 4 e 6.

⁶⁷⁰ Ibid, artigo 26, parágrafo 9.

⁶⁷¹ Ibid, artigo 26, parágrafo 7.

nacional por no mínimo quatro anos; a comunicação em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e, que o solicitante não possua condenação penal ou que esteja reabilitado⁶⁷².

Considerando a prática internacional - exemplificada neste estudo - pode-se argumentar que a Lei de Migração oferece margem de regulamentação específica prevenindo a flexibilização de quaisquer dos critérios elencados no artigo 65, a saber: maioridade civil, critério temporal de residência (naturalização acelerada), comunicação e ausência de condenação penal. Observa-se inclusive alguma flexibilidade no próprio artigo 65, inciso III que prevê, seguindo prática prevista em legislação anterior à Lei de Migração, transigência, consideradas as condições do naturalizando, da exigência de capacidade de comunicação em língua portuguesa.

A Lei de Migração oferece proteção abrangente à pessoa apátrida. Além da previsão de procedimento simplificado de naturalização e proteção à pessoa apátrida nos termos dos instrumentos de Direitos Humanos internos e internacionais, prevê que “caso o apátrida reconhecido não opte pela naturalização imediata terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo”⁶⁷³. Como já mencionado anteriormente, a Lei n. 13.445 prevê ainda o reconhecimento do “direito de reunião familiar a partir do reconhecimento da condição de apátrida”⁶⁷⁴.

⁶⁷² Ibid, artigo 65.

⁶⁷³ Ibid, artigo 26, parágrafo 8.

⁶⁷⁴ Ibid, artigo 26, parágrafo 11.

A Lei n. 13.445 determina ainda que “subsistindo a denegação do reconhecimento da condição de apátrida, é vedada a devolução do indivíduo para o país onde sua vida, integridade pessoal ou liberdade estejam em risco”⁶⁷⁵. O reconhecimento direto do princípio do *non-refoulement* ou não-devolução, sedimenta, de forma irrefutável na legislação brasileira, o compromisso com obrigação cogente de Direito Internacional⁶⁷⁶ e oferece a proteção devida ao indivíduo que também é solicitante de refúgio ou refugiado.

Por fim, a Lei de Migração prevê a perda da proteção no caso de renúncia da condição de apátrida; de “prova de falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de apátrida” ou da “existência de fatos que, se fossem conhecidos por ocasião do reconhecimento, teriam ensejado decisão negativa”⁶⁷⁷.

Conclusão

Observa-se, no contexto analítico proposto, que a migração não está diretamente relacionada a processos simplificados de naturalização. Em outras palavras, a migração pode sim ser uma solução concreta para a apatridia em casos determinados, no entanto, tal correlação fenomenológica não se apresenta como tendência global.

Observa-se também que o estabelecimento de procedimentos para determinação de apatridia no direito

⁶⁷⁵ Ibid, artigo 26, parágrafo 10.

⁶⁷⁶ Cf., por exemplo, ALLAIN, Jean. The *jus cogens* nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, v. 3, n. 4, 2001, p. 533-558.

⁶⁷⁷ BRASIL, Lei n. 13.445, artigo 26, parágrafo 12, incisos II e III.

interno não está necessariamente vinculado à ratificação por parte dos Estados da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954. A adesão à Convenção, no entanto, provê o Estado com instrumentos e diretrizes para o estabelecimento de procedimentos de determinação de apatridia e de proteção aos apátridas. Observa-se ainda que a estabelecimento de processos de naturalização simplificados para pessoas apátridas também independe de existência de procedimentos para determinação de apatridia no mesmo Estado e da ratificação da Convenção de 1954. Consequentemente, é relevante ressaltar a preocupação da comunidade internacional com a proteção às pessoas apátridas e com as formas de solucionar a apatridia em casos concretos.

Embora a naturalização contribua para a redução dos casos de apatridia e se apresente como solução direta ao problema concreto de cada indivíduo que teve sua condição de apátrida determinada, não pode ser considerada como o único ou mesmo como o principal esforço necessário para a erradicação do fenômeno da apatridia no mundo. A naturalização de indivíduos não pode ser considerada a principal solução para a erradicação da apatridia pois não dissipa, caso a caso, práticas históricas de discriminação por gênero ou etnia e deslocamentos forçados históricos ou recentes com consequências inerentes. A naturalização, sobretudo em suas modalidades acelerada e/ou simplificada, pode ser considerada como uma solução temporalmente isolada e individualizada. Em suma, a naturalização, em suas modalidades regular ou simplificada

não resolvem o problema da apatridia como um todo mas podem resolver muitos problemas em casos concretos.

A proteção aos apátridas oferecida pela comunidade internacional pode ocorrer na esfera do direito interno. Ao ratificar tratados globais, Estados passam a implementar a efetiva proteção das pessoas apátridas sob pena de responsabilização internacional. Adicionalmente, a proteção pode se manifestar por instrumentos solidários de proteção aos Direitos Humanos, em outras palavras, ferramentas globais que não são legalmente vinculantes mas pautam as ações dos Estados e da humanidade em seu conjunto.

Um exemplo é a correlação entre os direitos assegurados às pessoas apátridas na Convenção de 1954 e na legislação interna, por meio de procedimentos para determinação de apatridia e processos de naturalização simplificada, e a realização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.⁶⁷⁸ O ACNUR equaciona esforços para redução de apatridia e proteção de pessoas apátridas com, por exemplo, a meta que visa garantir que meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre equitativo e de qualidade tendo em vista que grande parte das pessoas apátridas, por sua condição de privação do direito à nacionalidade tem também privado o seu acesso à educação.⁶⁷⁹ Correlações como esta são extre-

⁶⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, 11 de fevereiro de 2016, disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/images/ODSportugues12fev2016.pdf>>. Acesso em 1 de novembro de 2017.

⁶⁷⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR), *The Sustainable Development Goals and Addressing Statelessness*, março de 2017, disponível em <www.refworld.org/docid/58b6e3364.html>. Acesso em 15 de outubro de 2017, p. 2.

mamente necessárias na atual conjuntura de alta mobilidade humana.

Referências Bibliográficas

ALLAIN, Jean. The *jus cogens* nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, v. 3, n. 4, p. 533-558, 2001.

ACNUR. *Prevenção e Redução da Apatridia*. Genebra: ACNUR, 2010.

_____. *Protetendo os Direitos dos Apátridas*, Genebra: ACNUR, 2011.

_____. *Manual de Proteção aos Apátridas*, Genebra, ACNUR, 2014.

_____. *Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons*, 11 jul. 2016.

_____. *The Sustainable Development Goals and Addressing Statelessness*, mar 2017.

BIANCHINI, Katia. A Comparative Analysis of Statelessness Determination Procedures in 10 EU States. *International Journal of Refugee Law*, v. 29, n. 1, p. 42-83, 2017.

HAMANN, Karen. Stateless determination: the Swiss experience. *Forced Migration Review*, v. 54, n. 1, p. 96-98, fev. 2017.

UNIÃO PARLAMENTAR; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR), *Nacionalidade e Apatridia: Manual para parlamentares n. 22*, Genebra, ACNUR, 2014.

PARTE II
CONTEXTOS

SUL GLOBAL

Das Migrações Forçadas a “Rascunhos de Cidades”: reflexões sobre o campo de refugiados de Dadaab no Quênia.

Daniela Florêncio da Silva*

Introdução

As reflexões destacadas neste texto foram desenvolvidas durante a pesquisa para o mestrado sobre os fatores formadores do campo de refugiados de Dadaab no Quênia e sua dinâmica territorial, nos seus 26 anos de existência. A pesquisa evidenciou que a formação das nuances de um campo de refugiados inicia-se durante o processo das migrações forçadas através de uma suspensão simbólica da vida dos refugiados marcada pela difícil busca por um refúgio ou por uma reintegração social, e que encontra em um campo de refugiados a não continuidade dessa busca, ou a materialização dessa suspensão nesse espaço localizado em um “limiar”, ou seja, “dentro” e “fora” do território queniano ao mesmo tempo⁶⁸⁰. O crescimento desses espaços configura assim, as novas margens do mundo, formadas pelo controle da mobilidade humana e os seus “corredores de exílio”, compreendidos como o “estar fora” ou nas margens, através da criação de uma

* Bacharel e mestre em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora do Instituto de Estudos da África da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

⁶⁸⁰ AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Trad. Henrique Burigo, Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 26.

extraterritorialidade definida por procedimentos jurídicos e por práticas políticas⁶⁸¹.

Com um olhar antropológico para novos aspectos urbanos desenvolvidos em diferentes campos de refugiados no mundo e pensando a cidade a partir de espaços precários e com foco em seus moradores e no cotidiano, Michel Agier observou a formação de novos espaços marginais, mas que mesmo fora do ordenamento jurídico formal desenvolvem feições importantes de uma cidade, embora possua esta, novos e desafiadores aspectos, pois se tornam um “exílio sem saída” para as “pessoas deslocadas que não encontram o lugar de chegada da sua viagem” ou “o seu lugar num mundo partilhado”⁶⁸².

A trajetória metodológica para a realização dessa pesquisa foi desenvolvida através da revisão bibliográfica, da análise de documentos, entrevistas e da pesquisa de campo em Nairóbi em março de 2015. A abordagem teórica foi norteadada pela discussão das ambiguidades e ambivalências jurídicas e políticas da formação de um campo de refugiados analisadas através dos conceitos de biopolítica e de estado de exceção, assim como pelo olhar de concepções teóricas pós-coloniais.

⁶⁸¹ AGIER, Michel. Corridors of exile: a worldwide web of camps. Trad. Eric Rosencrantz, *Metropolitics* 25 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.metropolitiques.eu/Corridors-of-exile-a-worldwide-web.html>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

⁶⁸² AGIER, Michel. *Antropologia da Cidade: lugares, situações, movimentos*. São Paulo: Terceiro Nome, 2011, p. 41.

1. Migrações Forçadas: “uma nação de deslocados cresce nas margens do mundo”⁶⁸³

*Persecution, conflict, generalized violence, and human rights violations have formed a ‘nation of the displaced’ that, if they were a country, would make up the 24th largest in the world*⁶⁸⁴.
*Across the globe, the nation of displaced is growing*⁶⁸⁵.

A imagem da obra de Pablo Picasso intitulada *The end of the road*⁶⁸⁶ e a citação de abertura resumem de forma importante as muitas contradições e dificuldades vivenciadas pelos refugiados em todo o mundo, do caminhar incerto e doloroso, com tantas adversidades, barreiras e violência, caracterizando essas migrações como “desesperadas”⁶⁸⁷,

⁶⁸³ Esse título surgiu da junção de duas importantes frases sobre o fenômeno dos refugiados no mundo: “Uma nação de deslocados cresce” do relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR). *Global Trends in 2014*. Genebra: UNHCR, 2015) e “nas margens do mundo” refere-se ao título do livro sobre refugiados do antropólogo Michel Agier (2008).

⁶⁸⁴ Perseguição, conflito, violência generalizada e violações dos direitos humanos formam uma “nação de deslocados” que se fosse um país, seria o 24º maior do mundo. Em todo o mundo uma nação de deslocados está crescendo (tradução livre) (Ibid, p. 5).

⁶⁸⁵ Em todo o mundo, a nação de deslocados está crescendo (tradução livre) (Declaração do secretário-geral da Organização das Nações Unidas António Guterres no vídeo de 2014 intitulado *UNHCR Meet: nation of the displaced*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=UrSQcEcs8KM>>. Acesso em: 20 out. 2014).

⁶⁸⁶ Esse quadro de Pablo Picasso foi destacado na capa do livro do autor e pesquisador Alexander Betts, intitulado *Forced Migration and Global Politics* de 2009.

⁶⁸⁷ BLANCO, Pablo. Migraciones Desesperadas en África Subsahariana Poscolonial. In: ACOSTA, Maria Helena A. (Org.). *África Subsahariana: sistema capitalista y relaciones internacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2011, p. 521-541. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20120313012029/17.Migraciones_Blanco.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2015.

ao sentir-se deslocado mesmo quando durante sua jornada é encontrado um refúgio ou exílio. A perda dramática do lar, o refúgio mais simbólico de um ser humano, onde estão presentes grande parte da identidade e dos significados, assim como a ruptura dos “laços”⁶⁸⁸ construídos e vivenciados ao longo de uma vida, compõem e dão forma a essa experiência traumática do deslocamento forçado.

Os seres humanos podem ou não ter a experiência migratória durante sua vida, mas esse movimento sempre vem acompanhado de experiências e mudanças, que vão sendo conduzidas pelos migrantes com o intuito de nenhum trauma ser causado, ou de vivenciar uma migração com uma relação espacial repleta de subjetividades, em que o sentido de pertencimento e os significados permaneçam, pois “os homens são seres sensíveis: o espaço onde eles evoluem não lhes parece jamais neutro”⁶⁸⁹. O exemplo dos nômades é bem significativo nesse contexto. A migração faz parte de sua existência e suas diversas estadias em locais diferentes, sempre seguindo percursos relacionados às suas atividades econômicas, são constantemente planejadas para que a mudança não seja difícil, ao contrário:

seu domicílio não cessa de se deslocar, mas é de fato um verdadeiro domicílio. De um lugar a outro, eles transportam – como um tapete – os nomes que lhes servem para falar de seu cotidiano: o lugar onde dormem, o lugar onde as mulheres cozinham, o ambiente onde fazem suas refeições, o espaço em que se isolam, o espaço em que as crianças brincam. As tendas estão sempre

⁶⁸⁸ CLAVAL, Paul. *Terra dos Homens: a geografia*, São Paulo: Contexto, 2010, p. 45.

⁶⁸⁹ *Ibid*, p. 40.

orientadas da mesma maneira: tudo é feito para que, de um lugar a outro, a transição seja fácil. A sensação de ser estrangeiro nunca chega a ser total⁶⁹⁰.

É importante salientar, que o fenômeno que se desenvolve possui uma extrema complexidade de fatores envolvidos e que ainda não permitem uma completa definição de suas contradições que estão em curso. Os refugiados formam uma categoria de análise de escala planetária e muitos de seus desafios e discussões ainda despontam no horizonte científico.

A migração forçada ou “fuga”⁶⁹¹ vem acompanhando ao logo da história o desenvolvimento de adversidades cada vez maiores para as pessoas que mais do que migrar, se (des)locam⁶⁹² em uma constante busca por um refúgio ou por uma humanidade que ficou perdida. Busca que se prolonga por toda sua jornada, ao ultrapassar fronteiras políticas ou não. Muitas vezes tendo que passar por outras guerras ao atravessar durante sua fuga, países em conflito. Esse deslocar-se é composto por um movimento desordenado, vulnerável e traumático, não representando apenas

⁶⁹⁰ Ibid, p. 41.

⁶⁹¹ PÓVOA NETO, Helion. O lugar da violência nos estudos sobre migrações e mobilidade espacial. In: FERREIRA, Ademir Pacelli et al (Orgs.). *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 470.

⁶⁹² “Ser deslocado não significa apenas ser transplantado de seu lugar para um outro, significa perder a terra onde suas raízes estavam plantadas”. BORDAS, Marie Ange. Projeto artístico Deslocamentos, 2002. Disponível em: <<http://marieangebordas.com/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

um “deslocamento entre espaços físicos”⁶⁹³, mas um deslocamento de “sentidos”, que os força a viver em uma situação de exceção ou inexistência do pertencer a um lugar, a um território ou a uma nação. Um sentimento que se pudesse ser configurado geograficamente poderia ser interpretado como um “limbo geográfico”⁶⁹⁴, como a sensação de estar sempre em movimento ou deslocado, quando esse pertencer não é reconhecido juridicamente pelo Estado, e nem simbolicamente pelo refugiado.

É o estar “entre mundos” tão bem definido pelo autor palestino Edward Said⁶⁹⁵, ao relatar a sua convivência com refugiados palestinos no Egito onde morou, ou a experiência de sua família, de origem palestina, como refugiados em 1948 em decorrência da fundação do Estado de Israel e da evolução do cenário de conflitos nesta região⁶⁹⁶. A perda do lar e da língua, para o autor, forma o primeiro impacto ao chegar ao exílio. Edward Said também vivenciou a experiência migratória em diferentes países e ao encontrar grandes dificuldades para sentir-se pertencente a eles, experimentava sempre a sensação do deslocamento e do exílio. O

⁶⁹³ VIANNA, Adriana; FACUNDO, Ângela. Tempos e deslocamentos na busca por justiça entre “moradores de favelas” e “refugiados”. *Ciência Cultura*, v. 67, n. 2, 2015, p. 46. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v67n2/v67n2a14.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2015.

⁶⁹⁴ KNOBEL, Marcelo. O Terminal. *Revista ComCiência*, 2004. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/dossies-1-72/resenhas/2004/10/resenha3.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

⁶⁹⁵ SAID, Edward. *Reflexões sobre o Exílio e outros ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 301.

⁶⁹⁶ SAID, Edward. *Fora do Lugar: memórias*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

“estado de ser descontínuo”⁶⁹⁷, descrito pelo autor, define de forma minuciosa toda a trajetória percorrida pelos refugiados em busca de um refúgio. O fato do autor não ter vivido em um campo de refugiados ou em nenhum outro “campo” e ainda assim, descrever vivências tão traumáticas evidencia que essa experiência do deslocamento forçado está além dos limites das cercas ou muros e tem seu início marcado durante a fuga. Para o autor:

o exílio nos compele estranhamente a pensar sobre ele, mas é terrível de experimentar. Ele é uma fratura incurável entre um ser humano e um lugar natal, entre o eu e seu verdadeiro lar: sua tristeza essencial jamais pode ser superada. E, embora seja verdade que a literatura e a história contêm episódios heroicos, românticos, gloriosos e até triunfais da vida de um exilado, eles não são mais do que esforços para superar a dor mutiladora da separação. As realizações do exílio são permanentemente minadas pela perda de algo deixado para trás para sempre⁶⁹⁸.

Esse espaço de incertezas formado, onde a única percepção que é claramente sentida é a da sobrevivência, foi abordado pelo Vice Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados Alexander Aleinikoff, ao tratar essa questão enfatizando que o espaço intermediário formado entre a fuga e a solução dos problemas dos refugiados terá agora grande atenção no trabalho dessa organização, pois os deslocamentos forçados de pessoas, não só dos refugiados, têm se tornado cada vez mais prolongados, forçando

⁶⁹⁷ SAID, Edward. *Reflexões sobre o Exílio e outros ensaios*. Op. cit., p. 50.

⁶⁹⁸ *Ibid*, p. 46.

grande parte delas a viverem em um segundo exílio. Para o Vice Alto Comissário:

*The first exile occurs when they are forced from their homes. The second exile occurs when they face deep and long-standing exclusions in places they have found safety – excluded from the right to work (and therefore to provide for their families), excluded from communities and forced to live in camps, excluded from education and health services and other benefits that hosting states provide to their citizens*⁶⁹⁹.

Esse estar situado em algum lugar entre dois estados extremos pode também ser compreendido pela expressão “*in-between*”⁷⁰⁰ citada por Heather Johnson⁷⁰¹ que, neste caso, aborda os espaços formados para imigrantes ou refugiados localizados em zonas de fronteira fora da soberania rigorosa dos Estados. Quando esse espaço tão contraditório

⁶⁹⁹ Tradução livre: “o primeiro exílio ocorre quando eles são forçados a deixar suas casas. O segundo exílio ocorre quando eles enfrentam profundas e longas exclusões em lugares em que encontraram segurança - excluídos do direito ao trabalho (e, portanto, de sustentar suas famílias), excluídos das comunidades e forçado a viver em campos, excluídos da educação e de serviços de saúde e outros benefícios que os Estados de acolhimento fornecem aos seus cidadãos” (ALEINIKOFF, Alexander. *Ending the Second Exile*. UNHCR/Tracks, 2015. Disponível em: <<http://tracks.unhcr.org/2015/06/ending-the-second-exile/>>. Acesso em: 22 jun. 2015).

⁷⁰⁰ Palavra em inglês traduzida como intermediário. Michel Agier utiliza a expressão “entre dois” para caracterizar esses espaços incertos vividos por migrantes ou refugiados, em campos de refugiados ou zonas de espera nas fronteiras (Op. cit.). No caso dos refugiados é o estar situado entre o mundo que se deixou e o outro onde se pretende chegar. É um local de espera, indeterminação e sobrevivência.

⁷⁰¹ JOHNSON, Heather L. The Other Side of the Fence: reconceptualizing the “camp” and migration zones at the borders of Spain, *International Political Sociology*, v. 7, n. 1, 2013, p. 76.

rio, definido pela sua indeterminação, recebe limites concretos ou materiais, ele se torna um “campo”.

A mesma autora ao citar o filósofo italiano Giorgio Agamben⁷⁰² e sua teorização sobre o “campo” argumenta que:

In Agamben's (2000:39) terms, a “Camp” is a “space that opens up when the state of exception starts to become the rule.” There have been several treatments of the camp space as a response to security and border control issues, and as spaces that are designed to control and deter irregular migration. [...] Camps may include detention centers, immigrant reception centers, “processing” centers, holding rooms at airports or border checkpoints, or refugee camps⁷⁰³.

Para o antropólogo francês Michel Agier, os campos de refugiados não podem ser compreendidos apenas no

⁷⁰² AGAMBEN, Giorgio. *Means Without End: notes on politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

⁷⁰³ Tradução livre: “nos termos de Agamben (2000, p. 39), um “Campo” é um “espaço que se abre quando o estado de exceção começa a se tornar a regra”. Existem várias abordagens do espaço campo como uma resposta às questões de controle de segurança e fronteiras e, como espaços que são projetados para controlar e impedir a migração irregular. [...] Campos podem incluir centros de detenção, centros de acolhimento de imigrantes, centros de “processamento”, salas nos aeroportos, postos de fronteira, ou campos de refugiados nos termos de Agamben (2000, p. 39), um “Campo” é um “espaço que se abre quando o estado de exceção começa a se tornar a regra”. Existem várias abordagens do espaço campo como uma resposta às questões de controle de segurança e fronteiras e, como espaços que são projetados para controlar e impedir a migração irregular. [...] Campos podem incluir centros de detenção, centros de acolhimento de imigrantes, centros de “processamento”, salas nos aeroportos, postos de fronteira, ou campos de refugiados”. (JOHNSON, Heather L. Op. cit., p. 76).

interior de seus limites, pois as condições de sua existência estão intimamente relacionadas com a análise de um contexto mais amplo, que possui “um sentido estruturante e, em certa medida, prévio à sua análise situacional”⁷⁰⁴. Assim, os campos de refugiados começam a ser formados de forma simbólica, visível e invisível materialmente, durante as migrações forçadas.

O sentimento traumático é formado por uma diversidade de vivências: violência, guerras, conflitos, perseguições, desespero, a restrição de sua mobilidade e o desrespeito aos direitos humanos. Todas essas experiências começam a compor a “excepcionalidade” a que serão submetidos. É uma vida em suspensão, colocada “fora do ordenamento jurídico formal”, “deslocados da relação entre nascimento e nacionalidade”, onde no decorrer de sua jornada, a latência dessa suspensão é consolidada pela formação de “espaços de exceção” e por “territorializações forçadas”⁷⁰⁵.

Ao redor do mundo, o deslocamento forçado vai configurando espacialmente “novas margens”⁷⁰⁶, reve-

⁷⁰⁴ BIRMAN, Patricia. Gérer les indésirables: des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire, *Horizontes Antropológicos*, v. 15, n. 32, jul./dez. 2009, p. 362. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v15n32/v15n32a16.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

⁷⁰⁵ BRAGA, Jorge Luiz Raposo. *Os campos de refugiados: um exemplo de “espaços de exceção” na política contemporânea*, In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP, p. 12-15. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200036&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 01 out. 2015.

⁷⁰⁶ BIRMAN, Patricia. Op. cit., p. 361.

lando ainda mais divisões do que as já encontradas pelas extremas desigualdades socioeconômicas aceleradas pelo processo de globalização. Essas margens produzidas pelas desigualdades são ressaltadas por Haesbaert.

A afirmação do neoliberalismo econômico dito pós-fordista ou de acumulação flexível (altamente especulativo), deu lugar também à insegurança nas relações de trabalho, com a fragmentação dos movimentos sociais e a precarização socioeconômica de uma massa crescente da população, colocada estruturalmente à margem por uma economia altamente tecnificada e “fictícia” (financeirizada) e potencializada em termos da imprevisibilidade de sua ação/de seus efeitos sobre a nova des-ordem em construção ⁷⁰⁷.

As novas margens são agora produzidas pelo controle da mobilidade de pessoas através do uso de dispositivos governamentais de segurança “que dividem as populações entre aquelas com direitos e aquelas sem Estados, quer dizer sem direito a ter direitos”⁷⁰⁸, compreendidas como locais de retenção, como os que foram destacados na citação anterior: salas de espera em aeroportos, zonas de trânsito, centros de detenção ou de acolhimento e campos de refugiados ou de pessoas deslocadas internamente à força.

Em uma profunda reflexão sobre a formação dessas novas margens, denominadas por Michel Agier de um

⁷⁰⁷ HAESBAERT, Rogério. Os dilemas da Globalização – Fragmentação, In: Haesbaert, R. et al. (Orgs.). *Globalização e Fragmentação no Mundo Contemporâneo*. 2. ed. Niterói: Editora da UFF, 2013, p. 16-17, (grifo acrescido).

⁷⁰⁸ BIRMAN, Patricia. Op. cit., p. 361.

“mundo” ou “país” à parte, desenvolvidos como consequência do deslocamento forçado de populações “machucadas” e “desconhecidas”, o autor⁷⁰⁹ chama a atenção para a formação de dois mundos, em que o segundo não está muito consciente das especificidades do outro. Esse distanciamento de realidades mantém o banimento desse outro mundo, ou seja, dessa população machucada. A distância intelectual e o não compartilhamento de sua existência, também auxiliam nesse exílio, ocasionado por um cenário de conflitos, injustiças sociais, “pilhagem e destruição de diferentes tipos - humano, material e ambiental”⁷¹⁰. O seu desconhecimento gera uma rejeição em todas as suas faces, que tem como base uma “alteridade congelada” estabelecida “no pensamento e nas práticas dos países de exílio”. Ressaltando as reflexões de Zygmunt Bauman, Agier caracteriza a formação desse mundo como uma cultura de rejeição no qual sua produção é marcada por um “espaço residual de vidas desperdiçadas”⁷¹¹.

Esses espaços contraditórios e ambíguos grafados por traços de controle por meio da contenção desses deslocamentos humanos forçados, vistos como fluxos de pessoas rotuladas como indesejadas ou uma sobrecarga socioeconômica, são formados por diferentes relações de poder, em sentido amplo, e pelo controle, transformando-os assim em

⁷⁰⁹ AGIER, Michel. *On the margins of the world: the refugee experience today*. Malden: Polity Press, 2008.

⁷¹⁰ Ibid, p. 08.

⁷¹¹ Ibid, p. VIII.

territórios⁷¹². A compreensão de sua formação é delineada por uma excepcionalidade desenvolvida por suspensões jurídicas, com o argumento da manutenção da ordem e da segurança destinadas “ao controle de pessoas consideradas perigosas”⁷¹³, percebida assim, como uma suspensão da lei em casos excepcionais⁷¹⁴. Para Michel Agier esses espaços são também compreendidos como territórios e “correspondem sob muitos aspectos a territórios de exceção”⁷¹⁵.

Olhar as margens, afirma Michel Agier, coloca-se hoje como um imperativo para se compreender as consequências de uma política homogeneizante, multilocalizada e mundial em que os recalitrantes de toda espécie são redefinidos como restos e detidos “no exterior”, isto é, em territórios sem pertencimento a Estados-Nações⁷¹⁶.

⁷¹² HAESBAERT, Rogério. Territórios, in-segurança e risco em tempos de contenção territorial. In: PÓVOA NETO, H. et al. (Orgs.). *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 537-557; HAESBAERT, Rogério. *O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

⁷¹³ RUIZ, Castor. A exceção jurídica na biopolítica moderna: depoimento. [13 set. 2010]. São Leopoldo: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*. Entrevista concedida à Márcia Junges, p. 29. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao343.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2015.

⁷¹⁴ É importante observar como o filósofo Castor Ruiz enfatiza a também utilização dessas medidas de exceção decretadas pelo Estado, no contexto da América Latina durante o período de ditaduras, através de decretos jurídicos e atos políticos de suspensão, com a argumentação da existência de uma ameaça contra a ordem então estabelecida. O caráter preocupante dessas medidas, segundo o autor, é que elas continuam “sendo uma sombra que nos ameaça e que pode se tornar realidade quando as condições vierem a ser propícias”. *Ibid*, p. 29.

⁷¹⁵ BIRMAN, Patricia. *Op. cit.*, p. 361.

⁷¹⁶ *Ibid*, p. 362.

A configuração desses espaços vai sendo desencadeada pela transformação, ao longo dos anos, do direito de migrar em uma seleção controlada e discriminatória, em espaços estratégicos permitidos apenas, por exceções jurídicas.

2. Campo de Refugiados de Dadaab: “rascunho de cidade” ou “cidade do devir”?

No início, eu fiquei impressionado com o fato de sua existência: Como poderia este lugar ainda estar aqui? E como poderia o mundo permitir que todas essas pessoas fiquem neste escaldante limbo, incapazes de trabalhar, de sair, e de passar toda a sua vida em uma prisão aberta? Mas, cinco anos mais tarde, depois de conviver com os moradores através de suas vidas diárias e ouvir suas esperanças e medos, cheguei a uma percepção muito diferente: Dadaab não é um anacronismo, ou um resíduo de uma antiga ordem mundial. É o futuro⁷¹⁷.

Em setembro de 2011, o complexo de campos de refugiados de Dadaab⁷¹⁸ foi considerado a terceira maior cidade queniana, com uma população estimada em 430 mil refugiados⁷¹⁹. Título que só receberia se fosse juridi-

⁷¹⁷ RAWLENCE, Ben. The other refugee crisis. *The New York Times*, 9 oct., 2015 (tradução livre). Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2015/10/10/opinion/the-other-refugee-crisis.html>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

⁷¹⁸ O campo de refugiados de Dadaab é formado por um complexo de cinco extensões que, ao longo dos anos, desenvolve-se próximo ao pequeno vilarejo de Dadaab. Essas extensões (Ifo, Dagahaley, Hagadera, Ifo 2 e Kambioos) foram formadas de acordo com o crescimento do fluxo de chegada dos refugiados.

⁷¹⁹ FISBERG, Alex. *Mochila Social: um olhar sobre desenvolvimento social e pobreza no leste da África*. São Paulo: Ed. do Autor, 2013.

camente reconhecido como uma cidade queniana. Mesmo sem possuir a legalidade, o reconhecimento jurídico e, principalmente, o direito, por parte dos refugiados ao exercício da cidadania, o campo de refugiados de Dadaab é um “rascunho de cidade”⁷²⁰, com uma “urbanização precária”⁷²¹ que se desenvolve como uma consequência do prolongamento da situação de emergência humanitária nesse espaço de vida delimitada. Apesar das proibições do governo do Quênia em relação, por exemplo, ao desenvolvimento de uma infraestrutura urbana, à construção de abrigos de alvenaria ou à instalação de uma rede de energia elétrica, os refugiados durante o longo tempo de manutenção deste campo, vêm reproduzindo nesse espaço de aglomeração humana, traços da vida cotidiana de um centro urbano.

Um relatório sobre os impactos socioeconômicos e ambientais do campo de refugiados de Dadaab nas comunidades de acolhimento⁷²² relata que as extensões de Dagahaley e Ifo têm pelo menos mil lojas cada, enquanto Hagadera tem mais de 2800. As mercadorias desses comércios são diferenciadas e muitos possuem características de comércio de grande porte. O complexo de campos

⁷²⁰ AGIER, Michel. *Antropologia da Cidade*. Op cit., p. 125.

⁷²¹ Ibid, p. 130.

⁷²² ENGHOFF, Martin et al. *In Search of Protection and Livelihoods: socio-economic and environmental impacts of Dadaab refugee camps on host communities*. Report for the Royal Danish Embassy, the Republic of Kenya and the Norwegian Embassy, 2010. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/kenya/search-protection-and-livelihoods-socio-economic-and-environmental-impacts-dadaab>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

possui aproximadamente cinco mil lojas, o que contrasta em grande escala com o vilarejo queniano de Dadaab, que possui apenas 370 lojas. O seu volume de negócios, que não se estende só ao comércio, mas também ao setor de serviços, gira em torno de 25 milhões de dólares por ano, enquanto o volume de negócios anuais no vilarejo de Dadaab gira em torno de 1,3 milhões de dólares. Entre as capitais de Nairóbi (Quênia) e Mogadíscio (Somália), o campo de refugiados de Dadaab possui o maior mercado⁷²³.

O autor Bram Jansen destaca esta economia como informal, observando a sua importância para a sobrevivência dos refugiados, que encontram nela uma alternativa, transformando este campo em uma forma singular de cidade. Para o autor os campos de refugiados são “cidades acidentais” e “podem ser vistos como entornos urbanos emergentes”⁷²⁴. Sem perspectiva de volta para seus países, ainda em conflito, gerações são formadas. No campo de refugiados de Dadaab, os primeiros refugiados que chegaram tiveram seus filhos e netos. A maioria dos refugiados das mais recentes extensões (Ifo 2 e Kambioos) são principalmente pastores, atividade que desenvolvem com dificuldades por causa das adversidades naturais da região nordeste do Quênia, contrastando assim com os refugia-

⁷²³ RAWLENCE, Ben. Story of Cities #40: will Dadaab, world's largest refugee camp, really close?, *The Guardian*, 17 mai, 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2016/may/17/story-of-cities-44-dadaab-kenya-worlds-largest-refugee-camp-closed?CMP=share_btn_fb>. Acesso em: 18 mai. 2016.

⁷²⁴ JANSEN, Bram. The Accidental City: urbanisation in an east-african refugee camp. *Urban Agriculture Magazine*, n. 21, 2009, p. 11. Disponível em: <<http://www.ruaf.org/sites/default/files/UAM21%20p.11-12.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014. (tradução livre)

dos das extensões mais antigas que desenvolveram a atividade comercial⁷²⁵. Nesse campo de refugiados se desenvolve a ruralidade e a urbanidade, de acordo com o local de origem de cada refugiado e das práticas a que estavam acostumados, imprimindo nesse “campo” sua forma de viver, costumes, tradições, construindo assim, um espaço de identificação de acordo com a sua nacionalidade. Para Agier⁷²⁶, todas essas atividades desenvolvidas pelos refugiados transformam a visão das suas vidas cotidianas, produzindo um início de simbolismo nesse lugar.

O autor ressalta ainda que, o grande desafio para a configuração e gerenciamento dos campos de refugiados atualmente é o reconhecimento político de sua situação. Uma situação complexa que possui o agravante de ser um espaço onde a integração e socialização, entre diferentes etnias e nações, de acordo com as organizações humanitárias que os administram, podem gerar conflitos. A conscientização de sua situação, de acordo com o autor, só seria possível, se a segregação existente hoje no mundo ganhasse contornos planetários. O campo é visto assim, como um paradigma mantido em espaços afastados. “A cidade está no campo, mas sempre apenas sob a forma de desenhos que são perpetuamente abortados”⁷²⁷.

⁷²⁵ UNHCR/KENYA. *UNHCR Dadaab and Alinjuggur, Kenya Briefing Note*. 2015.

⁷²⁶ AGIER, Michel. Between War and City: towards an urban anthropology of refugee camps. *Journal of Contemporary Ethnography*, Londres, v. 3, n. 3, p. 317-341, set. 2002. Disponível em: <<http://faculty.washington.edu/plape/citiesaut11/readings/Agier%20BETWEEN.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

⁷²⁷ Ibid, p. 337 (tradução livre).

Henri Lefebvre⁷²⁸ observa que a cidade é vista como cenário das ações humanas e seu desenvolvimento em toda sua plenitude. É onde o urbano se materializa e por onde podem ser visualizadas as transformações dos modos de produção ao longo da história. Mesmo com uma história recente, em relação às mais antigas cidades estabelecidas no mundo, e ainda que se observem apenas aspectos do urbano nestes campos, como não caracterizar esse espaço produzido por todos que ali vivem e trabalham, como uma cidade ou uma origem dela? Sua morfologia não apresenta a complexidade das problemáticas desenvolvidas pela industrialização nesse espaço, mas a aglomeração humana que daí surgiu através de um processo de segregação, nos confins do nordeste do Quênia próximo da fronteira com a Somália, cresce vertiginosamente, comandando uma economia que ultrapassa os limites impostos no campo de refugiados e movimenta economicamente toda essa região.

A construção de um espaço urbano em um campo de refugiados é um exemplo da resistência desenvolvida diariamente pelos refugiados, como “pequenas reinvenções da vida cotidiana”⁷²⁹. O seu planejamento de um urbano temporário com suas tendas, ruas, cercas e atividades econômicas, transforma-se agora em uma “arquitetura de exílio”⁷³⁰. Estariam essas arquiteturas projetan-

⁷²⁸ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

⁷²⁹ AGIER, Michael. *On the margins of the world*. Op cit., p. 52 (tradução livre).

⁷³⁰ PETTI, Alessandro. *Architecture of Exile*. 2015. *Campus in Camps*. Disponível em: <<http://www.campusincamps.ps/architecture-exile/>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

do “cidades do devir”⁷³¹, ou seja, uma “especialização da transformação”⁷³²? Nesse aspecto, os campos de refugiados palestinos e os seus mais de cinquenta anos de existência são “o paradigma do mundo dos campos”, com seus bairros ou cidades juridicamente inexistentes e mantidos em situação de precariedade econômica e social, “porque sua reprodução incompleta é essencial para a ideologia política do conflito israelense-palestino”⁷³³.

Conclusão

A dificuldade para o encerramento de um campo de refugiados ou para a adoção de políticas alternativas ao seu uso em diferentes países⁷³⁴, somadas às suas constantes construções, direcionam, cada vez mais, questionamentos sobre as consequências dessa prática. A sua urbanização é uma delas, mas como bem afirma Michel Agier:

do campo de refugiados só se deverá guardar o princípio do refúgio, e assim forçar o campo a desfazer-se, desagregar-se, desaparecer e, finalmente, fazer uma cidade. A cidade de amanhã, a que fica depois de todas as catástrofes, poderá assim nascer na realização de um mundo social e

⁷³¹ Expressão utilizada pelo antropólogo francês Michel Agier em sua palestra “Por uma Antropologia das Fronteiras” proferida em Maceió em 23 de novembro de 2015 na Bienal do Livro de Alagoas.

⁷³² HAESBAERT, Rogério. *Viver no Limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 37.

⁷³³ AGIER, Michel. *Antropologia da Cidade*. Op. cit., p. 123.

⁷³⁴ UNHCR. *Policy on alternatives to camp*. 2014. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5423ded84.html>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

político híbrido, nascido *da e na* violência e *do e no* caos, certamente, mas saído, mesmo assim, da violência e do caos⁷³⁵.

Além do questionamento sobre sua existência, essa “paisagem” urbana “feita de retalhos”⁷³⁶ dos materiais descartados pelas organizações humanitárias e reaproveitados pelos refugiados em Dadaab para complementar a construção de seus abrigos e de outras instalações, como igrejas, hotéis e comércios, necessita de outro olhar, porque constitui, junto com outros campos de refugiados de permanência prolongada, “novos mundos sociais” em formação, contornando a precariedade vivida e a incerteza da espera, não só reproduzindo seus “mundos” “pre-existentes”, mas construindo outras formas de cidade, de política, pertencimento e coexistência⁷³⁷.

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *Means Without End: notes on politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

_____. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Trad. Henrique Burigo, Belo Horizonte: UFMG, 2007.

AGIER, Michel. Between War and City: towards an urban anthropology of refugee camps. *Journal of Contemporary Ethnography*, v. 3, n. 3, p. 317-341, set. 2002.

⁷³⁵ AGIER, Michel. *Antropologia da Cidade*. Op. cit., p. 139. (grifos acrescidos)

⁷³⁶ Ibid, p. 131.

⁷³⁷ Ibid, p. 17.

_____. *On the margins of the world: the refugee experience today*. Malden: Polity Press, 2008.

_____. *Antropologia da Cidade: lugares, situações, movimentos*. São Paulo: Terceiro Nome, 2011.

_____. *Corridors of exile: a worldwide web of camps*. Trad. Eric Rosencrantz, *Metropolitica*, 25 nov. 2010.

_____. *Migrações, descentramento e cosmopolitismo: uma antropologia das fronteiras*. Trad. Bruno César Cavalcanti, Maria Stela Torres B. Lameira, Rachel Rocha de A. Barros. São Paulo: Unesp; Alagoas: Edufal, 2015.

ALEINIKOFF, Alexander. *Ending the Second Exile*. UNHCR/Tracks, 2015.

BIRMAN, Patricia. Gérer les indésirables: des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire. *Horizontes Antropológicos*, v. 15, n. 32, p. 360-363, jul./dez. 2009.

BLANCO, Pablo. Migraciones Desesperadas en África Subsahariana Poscolonial. In: ACOSTA, Maria Helena A. (Org.). *África Subsahariana: sistema capitalista y relaciones internacionales*. Buenos Aires: CLACSO, p. 521-541, 2011.

BRAGA, Jorge Luiz Raposo. *Os campos de refugiados: um exemplo de “espaços de exceção” na política contemporânea*. 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3, São Paulo. Proceedings online. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP, 2011.

CLAVAL, Paul. *Terra dos Homens: a geografia*. São Paulo: Contexto, 2010.

ENGHOFF, Martin. et al. *In Search of Protection and Livelihoods: socio-economic and environmental impacts of Dadaab refugee camps on host communities*. Report for the Royal Danish Embassy, the Republic of Kenya and the Norwegian Embassy, 2010.

FISBERG, Alex. *Mochila Social: um olhar sobre desenvolvimento social e pobreza no leste da África*. São Paulo: Ed. do Autor, 2013.

HAESBAERT, Rogério. Territórios, in-segurança e risco em tempos de contenção territorial. In: PÓVOA NETO, H. et al. (Orgs.). *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 537-557, 2010.

_____. *O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

_____. Os dilemas da Globalização – Fragmentação. In: HAESBAERT, R. et al. (Orgs.). *Globalização e Fragmentação no Mundo Contemporâneo*. 2. ed. Niterói: Editora da UFF, p. 11-53, 2013.

_____. *Viver no Limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

JANSEN, Bram. The Accidental City: urbanisation in an east-african refugee camp. *Urban Agriculture Magazine*, n. 21, p. 11-12, 2009.

JOHNSON, Heather L. The Other Side of the Fence: reconceptualizing the “camp” and migration zones at the

borders of Spain. *International Political Sociology*, v. 7, n. 1, p. 75-91, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

PÓVOA NETO, Helion. O lugar da violência nos estudos sobre migrações e mobilidade espacial. In: FERREIRA, Ademir Pacelli et al (Orgs.). *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 469-473, 2010.

RUIZ, Castor. A exceção jurídica na biopolítica moderna: depoimento. São Leopoldo: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*. Entrevista concedida à Márcia Junges. 13 set. 2010.

SAID, Edward. *Reflexões sobre o Exílio e outros ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. *Fora do Lugar: memórias*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

UNHCR. *Policy on alternatives to camp*, 2014.

_____. *Global Trends - Forced Displacement in 2014*. Genebra: UNHCR, 2015.

VIANNA, Adriana; FACUNDO, Ângela. Tempos e deslocamentos na busca por justiça entre “moradores de favelas” e “refugiados”. *Ciência Cultura*, v. 67, n. 2, p. 46-50, 2015.

O Triângulo Norte da América Central: Uma análise sobre as causas da migração forçada e sua invisibilidade

Tainan Henrique Siqueira

Introdução

Atualmente, a América Central vive uma crise de migração forçada derivada, principalmente, de uma onda de violência que vem se intensificando já há alguns anos pela ineficiência do poder público em coibir a atividade criminosa de poderosos cartéis de drogas que afetam, especialmente, os Estados de El Salvador, Honduras e Guatemala, região mais conhecida como Triângulo Norte.

A ação violenta desses grupos tem perseguido e posto em risco a vida de milhares de pessoas que se recusam a servi-los de alguma forma. Estas pessoas são, geralmente, muito vulneráveis como mulheres, crianças e jovens que não dispõem de outra alternativa a não ser migrar para outros Estados que ofereçam proteção adequada para tal situação de fragilidade.

Mas, embora a situação do Triângulo Norte seja extremamente grave e amplamente divulgada na mídia internacional⁷³⁸, está ocorrendo certa omissão dos Estados vizinhos e órgãos internacionais em relação ao caso, tal-

⁷³⁸ A mídia internacional (como *The Guardian*, *The New York Times*, *Reuters*, *El País*, *The Washington Post*, entre outros), geralmente, trata a questão dos refugiados centro-americanos vinculada à receptividade migratória, desse contingente, pelos Estados de primeiro asilo, como os Estados Unidos e o México. Mas, a situação de violência generalizada também é, constantemente, salientada pelos meios de comunicação para exemplificar a causa das migrações forçadas.

vez por não levar em consideração a fatídica realidade dos acontecimentos, pois, embora não seja uma zona de guerra declarada, os índices de homicídios se assemelham aos de Estados em conflito armado.

1. O Contexto Histórico sobre as Migrações do Triângulo Norte

Para entendermos a realidade atual do Triângulo Norte, é interessante visualizarmos, brevemente, a história desses três países. A região possui antecedentes político-sociais complexos que já provocaram diversas ondas de migrações forçadas, principalmente, devido aos constatados conflitos armados internos, como os ocorridos em El Salvador e Guatemala, que foram palco de décadas de lutas por terra, recursos e poder político⁷³⁹. Não obstante, a motivação dos conflitos armados, basicamente, se alicerçou na luta contra os governos autoritários que construíram suas economias a partir das exportações de produtos agrícolas (principalmente de banana, em Honduras e Guatemala, e café nas terras altas do leste da Guatemala e El Salvador) e que, ao longo de décadas, favoreceram os grandes produtores nacionais e os investimentos estrangeiros, provocando o deslocamento de um grande número de agricultores que acabaram perdendo suas terras para o grande capital⁷⁴⁰.

⁷³⁹ GARCIA, Maria Cristina. *Seeking Refuge: Central American Migration to Mexico, the United States, and Canada*. London: University of California Press, 2006, p. 13-43.

⁷⁴⁰ PEDERZINI Carla et al. Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: un panorama histórico y demográfico. *Canamid. Policy Brief #01*, p. 7-12, 2015. Disponível em: <canamid.org/publication?id=PB01>. Acesso em: 10 mar. 2017.

No início do século XX, as dificuldades econômicas, a falta de terras, a violência e o impacto de fenômenos naturais, que motivaram o crescimento do fluxo migratório originado no Triângulo Norte, tornaram México, Nicarágua e Costa Rica grandes receptores de refugiados⁷⁴¹, que realocavam as populações em acampamentos ou em assentamentos, ao longo das fronteiras. Mais tarde, entre os anos 1960 e 1970, os Estados Unidos passaram a ser o destino mais procurado pelos refugiados do Triângulo Norte, devido aos programas estadunidenses de incentivo à migração laboral e à reunificação familiar⁷⁴². Mas, tais programas migratórios não foram criados ao acaso. Como a maior parte dos Estados latino-americanos, Triângulo Norte também foi alvo da ingerência estadunidense, durante a Guerra Fria, para evitar a expansão do comunismo na região, fato que trouxe ao poder governos ditatoriais subsidiados pela política externa norte-americana⁷⁴³.

⁷⁴¹ Apesar da crise econômica e dos desastres ambientais não fazerem parte dos fatores causais do refúgio, como o “fundado temor de perseguição”, presente nos documentos internacionais clássicos (Convenção de 1951 sobre o *Status* dos Refugiados e seu Protocolo adicional de 1967), a situação de conflito, durante as guerras civis, acabou legitimando a condição de vulnerabilidade dessa população, condicionando a criação da Declaração de Cartagena de 1984, que ampliou a definição de refugiado, levando em consideração a “grave e generalizada violação de direitos humanos” como um fator causal (ARBOLEDA, Eduardo. *Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism*. *International Journal of Refugee Law* 3, n. 2: 185–207. 1991).

⁷⁴² CASTILLO, Manuel Ángel. Las políticas hacia la migración centroamericana em el países de origem, de destino y de tránsito. *Papeles de Población*, n. 24, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, p. 133-157, 2000. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dev/pgd/43082430.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

⁷⁴³ GARCIA, Maria Cristina. Op. cit.

Ao longo da segunda metade do século XX, a reunificação familiar e as redes migratórias desempenharam um papel muito importante, direcionando e sustentando os fluxos migratórios que, paulatinamente, eram impulsionados por eventos devastadores tais como: o aumento do conflito armado entre grupos guerrilheiros de esquerda e governos conservadores, em El Salvador e Guatemala, nos anos 1980; a histórica crise econômica que afetou toda América Latina conhecida como “a década perdida”, também durante os anos 1980; e os desastres ambientais, como o furacão Mith que afetou Honduras, Guatemala, El Salvador e Nicarágua em 1998, além dos terremotos de 2001 que ocorreram em El Salvador⁷⁴⁴.

Ao longo da segunda metade da década de 1980, vários acordos multilaterais tentaram restaurar a paz e resolver alguns dos problemas fundamentais que causaram a guerra civil, que refletia a disputa geopolítica bipolar da Guerra Fria⁷⁴⁵, na região. Países como México, Panamá, Venezuela, Colômbia, Brasil, Peru e Uruguai se uniram para dar suporte à criação de um plano de pacificação, para viabilizar: a reconciliação nacional; a democratização e eleições livres; o fim da ajuda às forças guerrilheiras; o não uso do território para atacar outros Estados; o controle de armas; o desenvolvimento econômico; e o acompanhamento das for-

⁷⁴⁴ CASTILLO, Manuel Ángel. Op. cit.

⁷⁴⁵ Após a Revolução Cubana, em 1959, tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética, disputaram, intensamente, a influência na América Central. Por um lado, os Estados Unidos davam suporte às ditaduras nacionais. Por outro, a União Soviética financiava a resistência das milícias guerrilheiras de oposição aos governos (GARCIA, Maria Cristina. Op. cit).

ças de paz da ONU. No entanto, em 1990, a América Central se encontrava desestruturada, economicamente, após anos de guerra civil. A democratização e as reformas sociais e econômicas vieram acontecendo de forma lenta e desigual, além de ainda perdurar o entendimento de que os acordos multilaterais só serviram para restaurar a hegemonia dos Estados Unidos na América Central⁷⁴⁶.

A debilidade dos três Estados em lidar com problemas políticos, econômicos e sociais históricos tornou-os uma região propícia para a atuação e expansão do crime organizado. Os cartéis de droga, já consolidados no México, passaram a dominar o Triângulo Norte para controlar a rota do narcotráfico mais cobiçada das Américas⁷⁴⁷. Esta rota, que chega a movimentar 1200 toneladas de droga por ano, inicia na Colômbia, Peru ou Bolívia (principais Estados produtores), atravessa o Triângulo Norte e termina nos Estados Unidos (principal Estado consumidor)⁷⁴⁸. Portanto, agora o problema é outro, os estados rurais e os subúrbios das capitais, que antes serviram como campos de batalha da guerrilha contra o governo, hoje são territórios administrados por gangues mortais.

⁷⁴⁶ GARCIA, Maria Cristina. Op. cit.

⁷⁴⁷ CORCORAN, Katherine. Mexican drug cartels move into Central America. *NBCNews*, Washington DC, 13 mar.2011. Disponível em: <http://www.nbcnews.com/id/42060262/ns/world_news-americas/t/mexican-drug-cartels-move-central-america/#.WMtlfPnyvIU>. Acesso em: 12 mar.2017.

⁷⁴⁸ E&N. Hasta 1.200 toneladas de cocaína pasan al año por Centroamérica. 4 out.2015. Disponível em: <<http://www.estrategiaynegocios.net/inicio/829153-330/hasta-1200-toneladas-de-cocaina-pasan-al-a%C3%B1o-por-centroam%C3%A9rica>>. Acesso em: 15 mar.2017.

2. Situação Atual no Triângulo Norte

A situação socioeconômica da região já deixou de ser o único fator motivador das migrações há algum tempo. Nos últimos anos, o índice de violência na região vem se intensificando, devido às atividades criminosas dos atores não estatais, como quadrilhas e gangues, fato que, entre 2014 e 2015, forçou milhares de pessoas a pedirem refúgio nos Estados Unidos, México, Canadá, Belize, Nicarágua, Costa Rica e Panamá⁷⁴⁹.

Uma das quadrilhas mais atuantes na região é conhecida como os *Maras Salvatrucha*, originada em El Salvador, mas com ramificações em toda América Central, América do Sul, Estados Unidos e México⁷⁵⁰. Suas principais fontes de receita incluem extorsão, comércio de drogas, roubo, contrabando de migrantes e assassinatos⁷⁵¹.

Por incrível que pareça, dentre todas estas atividades criminosas, a extorsão é o maior sustento econômico dos *Maras* e, embora ela afete amplos setores da sociedade, provoca mais danos em comunidades pobres onde as gan-

⁷⁴⁹ UNHCR. *Call to Action: Protection Needs in the Northern Triangle of Central America*. Discussion Paper (Draft) A Proposal for a Strategic Regional Response, 2016. Disponível em: < <http://www.refworld.org/docid/577fbad64.html>>. Acesso em: 05 mar.2017.

⁷⁵⁰ CLARIN, *¿Quien son los Maras Salvatrucha?* 1 set.2016. Disponível em:< http://www.clarin.com/policiales/mara-salvatrucha_0_rkEHq3Si.html>. Acesso em: 10 mar 2017.

⁷⁵¹ UNODC. *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*, Vienna, 2012. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf>. Acesso em: 14 mar.2017.

gues detêm maior poder e controle. As gangues cobram uma espécie de imposto aos indivíduos destas comunidades, conhecidos como “impostos de guerra” ou “locação”. A população salvadorenha paga cerca de 3% do PIB do Estado em extorsões e, tendo em conta o dinheiro gasto em medidas de segurança e a perda da renda das pessoas que não podem trabalhar, o custo total para a economia nacional é de quase 16%, de acordo com um estudo feito pela *Economist*⁷⁵².

Nos três países, o sucesso desses grupos criminosos deve-se, em grande parte, à falta de uma forte presença e controle do Estado. Eles são capazes de operar com um grande grau de liberdade por estarem, intimamente, ligados aos órgãos estatais, podendo, assim, se aproveitar da corrupção governamental endêmica⁷⁵³. Além disso, os esforços direcionados para a aplicação da lei e para o treinamento dos oficiais de justiça são insuficientes ou inadequados⁷⁵⁴. Por exemplo, há indícios de uma forte ligação entre o tráfico de drogas e a força policial, em Honduras, par-

⁷⁵² THE ECONOMIST. *The gangs that cost 16% of GDP*. 21 mai. 2016. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/americas/21699175-countrys-gangs-specialise-extortion-they-may-be-branching-out-gangs-cost>>. Acesso em: 30 mar.2017.

⁷⁵³ COALICIÓN CENTROAMÉRICA DEMOCRÁTICA. *Corrupción e impunidad en el Triángulo Norte El Salvador, Guatemala y Honduras*, 2013. Disponível em: <<https://coalicioncad.org/media/uploads/documents/impunidad-guatemala-1.pdf>>. Acesso em: 22 mar.2017.

⁷⁵⁴ COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA. *Sexto Informe de Labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala* (CICIG 2013), Worby n. 23, 2011. Disponível em: <<http://www.cicig.org/index.php?page=mandato>>. Acesso em: 11 mar. 2017..

ticularmente, na região oeste do país⁷⁵⁵. Já na Guatemala, as vítimas dos cartéis lutam para encontrar uma proteção confiável do Estado devido ao envolvimento de membros ativos das Forças de Segurança no tráfico de drogas⁷⁵⁶.

O cenário é complexo. Em Honduras, mesmo que ainda o Estado seja considerado um dos mais perigosos do mundo, houve uma redução no número de homicídios de 5.148 para 2.488 entre 2015 e a primeira metade de 2016, segundo dados oficiais⁷⁵⁷. Já na Guatemala, também classificado como um dos Estados mais violentos do mundo, houve uma redução de 6.025 homicídios, em 2012, para 5.718 em 2015⁷⁵⁸. No entanto, nesse contexto, mesmo quando ocorre a redução dos homicídios, durante as tréguas entre grupos criminosos, não se identifica uma melhora na segurança. É o que mostram os dados sobre El Salvador. Em 2015, sua capital, San Salvador, se tornou uma das cidades mais perigosas do mundo, fora de uma zona de

⁷⁵⁵ US DEPARTMENT OF STATE. *Honduras Human Rights Report*, 2016. Disponível em: < <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2016&dliid=265596#wrapper>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

⁷⁵⁶ US DEPARTMENT OF STATE. *Guatemala Human Rights Report*, 2016. Disponível em: < <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2016&dliid=265596#wrapper>>. Acesso em: 10 mar 2017.

⁷⁵⁷ Cf. SISTEMA ESTADÍSTICO POLICIAL EN LÍNEA. Disponível em: < www.sepol.hn/artisistem/images/sepolimages/files/PDF/Estadistica%20mensal%20Junio%202016.xlsx.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2017.

⁷⁵⁸ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS FORENSES. Disponível em: www.inacif.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=18>. Acesso em: 25 mar. 2017.

guerra⁷⁵⁹. Só nos primeiros três meses de 2016 houve, pelo menos, 2.015 mortes, mas o número caiu quase pela metade, entre março e abril⁷⁶⁰. Enquanto o governo declarava que a redução da violência e homicídios era fruto dos investimentos em segurança pública, os analistas e jornalistas defendiam a redução como consequência dos acordos entre facções rivais⁷⁶¹.

3. As Principais Vítimas da Violência

Mulheres, crianças, jovens e pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intergêneros (LGBTI) são as mais afetadas pela violência generalizada, causada pelas organizações criminosas. As crianças e os jovens são recrutadas a força e submetidas a situações de extrema insegurança, quando não conseguem fugir sozinhas. Das 104 crianças de El Salvador, entrevistadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), 66% citaram a violência por atores criminosos como um motivador primário para sair de suas casas, e 21% alegaram o abuso doméstico. Quinze por cento das crianças apontaram tanto a violência na sociedade quanto o abuso em

⁷⁵⁹ EL FARO. *La ciudad más violenta del mundo*, 26 jan. 2016.

⁷⁶⁰ Cf. INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL, Disponível em: <www.transparencia.oj.gob.sv/portal/transparencia.php?opcion=13>. Acesso em: 23 mar. 2017.

⁷⁶¹ EL FARO. *Pandillas caminan hacia un frente común ante medidas extraordinarias*, 5 jul. 2016. Disponível em: <www.elfaro.net/es/201607/salanegra/18899/Pandillas-caminan-hacia-un-frente-com%C3%BAn-ante-medidas-extraordinarias.htm>. Acesso em: 23 mar.2017.

casa⁷⁶². Dos 6.656 assassinatos, em El Salvador, em 2015, 1.227 das vítimas tinham menos de 19 anos e outras 1.294 tinham entre 20 e 24 anos⁷⁶³.

Em Honduras, 44% das crianças deslocadas foram ameaçadas ou foram vítimas de violência por atores criminosos. Vinte e quatro por cento das crianças relataram abuso doméstico. Onze por cento relataram terem sido vítimas tanto de violência na sociedade como de abuso no lar, e 80% das crianças hondurenhas compartilharam suas esperanças de reunificação familiar, melhores oportunidades para trabalhar ou estudar, ou para ajudar suas famílias como uma razão para sair, mas muito poucas deram um deles como a única razão⁷⁶⁴. Dos 5.148 assassinatos em Honduras, em 2015, 727 das vítimas tinham menos de 19 anos de idade, e 993 tinham entre 20 e 24 anos⁷⁶⁵.

Na Guatemala, em geral, os três temas dominantes que surgiram foram a privação da liberdade, levantado por 29% das crianças; o abuso doméstico, levantado por 23%; e a violência na sociedade, levantado por 20%. Quase metade das crianças entrevistadas, 48%, eram membros de uma população indígena, mas representavam 55% das crianças guatemaltecas⁷⁶⁶. Das 5.718 pessoas mortas, em

⁷⁶² UNHCR. *Children on the run: unaccompanied children leaving central america and mexico and the need for international protection*, Washington, D.C., 2014. Disponível em: < <http://www.refworld.org/docid/532180c24.html>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

⁷⁶³ Cf. INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL. Op. cit.

⁷⁶⁴ UNHCR, 2014. Op. cit.

⁷⁶⁵ Cf. SISTEMA ESTADÍSTICO POLICIAL EN LÍNEA. Op. cit.

⁷⁶⁶ UNHCR, 2014. Op. cit.

2015, cerca de um quinto tinha menos de 19 anos e, dentre elas, a maioria (807) eram homens jovens e crianças⁷⁶⁷.

Tal como no caso das crianças, as mulheres da região têm necessidades de proteção distintas que merecem especial atenção, mesmo quando o seu caso se enquadra em perfis de proteção mais amplos. As mulheres sofrem diversos traumas, como violência sexual e de gênero e, geralmente, não encontram a proteção adequada onde vivem. Em Honduras, a taxa de homicídios de mulheres aumentou 37% entre 2008 e 2015, enquanto em El Salvador aumentou 60% durante o mesmo período⁷⁶⁸.

Já as pessoas LGTBI, são vítimas de grave discriminação, assédio e extorsão, além de, também, sofrerem perseguição e intimidação por parte da polícia e das autoridades, por conta de sua identidade de gênero e/ou orientação sexual e, quando são vítimas de crime, enfrentam sérios obstáculos, como o acesso à justiça⁷⁶⁹. De acordo com a organização salvadorenha ASTRANS, que trabalha para promover os direitos humanos das pessoas transexuais, das 42 mortes LGBTI, em 2015, 32 eram mulheres transexuais⁷⁷⁰.

⁷⁶⁷ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS FORENSES. Op. cit.

⁷⁶⁸ UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper n. ESA/P/WP.241. Disponível em: <https://esa.un.org/Unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf>. Acesso em 11 mar. 2017.

⁷⁶⁹ ANISTÍA INTERNACIONAL. *¿Hogar dulce hogar? el papel de honduras, Guatemala y el salvador en la creciente crisis de refugiados*, 2016, p. 15-18. Disponível em: <www.acnur.org/t3/.../2900_NTCA_Amnesty_oct_2016.PDF>. Acesso em: 11 mar.2017.

⁷⁷⁰ Cf. CONTRAPUNTO, EN LOS TACONES DE LA DISCRIMINACIÓN. 17 mai.2016. Disponível em: <www.contrapunto.com.sv/sociedad/ddhh/en-los-tacones-de-la-discriminacion/697>. Acesso em: 11 mar. 2017.

Sem outra alternativa de levar a vida de forma segura, esse contingente mais vulnerável busca proteção em outras regiões, dentro de seus próprios Estados; solicitam refúgio fora de suas fronteiras ou reúnem-se com seus familiares no exterior, quando conseguem. Mas, há poucos caminhos para fugir em segurança, por isso a maioria das pessoas se torna vítima de traficantes e contrabandistas, os quais cometem abuso e exploração durante a fuga. O resultado é uma crescente crise de proteção que requer maior atenção das autoridades que visem a encontrar soluções e respostas coordenadas⁷⁷¹.

4. Mecanismos de Proteção Internacional

Em geral, a proteção internacional nas Américas pode derivar de três fontes: a proteção contra a perseguição, tal como está definida na Convenção de 1951⁷⁷² sobre Refugiados e seu Protocolo adicional de 1967⁷⁷³; a definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984⁷⁷⁴; e a proteção contra a devolução do indivíduo

⁷⁷¹ ANISTÍA INTERNACIONAL. Op. cit.

⁷⁷² Convention Relating to the Status of Refugees. 28 jul 1951. Disponível em: < <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 22 mar 2017.

⁷⁷³ Protocol Relating to the Status of Refugees. 4 out. 1967. Disponível em: < <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/protocolrefugees.pdf>>. Acesso em: 22 mar 2017.

⁷⁷⁴ Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico, and Panama (adopted 2 nov 1984). Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 23 mar 2017.

(*non-refoulement*) em caso de tortura e outros danos graves (proteção complementar)⁷⁷⁵.

No contexto da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, as reivindicações dos refugiados tendem a basear-se no fundamento de pertencimento a um determinado grupo social. No entanto, a jurisprudência recente indica uma ampla variação na probabilidade de obter proteção nessa linha de argumentação. Por exemplo, durante muito tempo, os indivíduos perseguidos por gangues opostas não eram considerados um “grupo social particular”, uma vez que os juízes apontaram que esse grupo não cumpria o requisito de “visibilidade social”, particularidade ou distinção exigida por algumas jurisdições, particularmente dentro dos Estados Unidos. Como foi o caso da decisão da Primeira Turma do Tribunal de Apelação da Imigração de Fronteira (*Board of Immigration Appeals*), que entendeu que os jovens salvadorenhos submetidos ao recrutamento forçado pelo grupo MS-13 (*Maras*) e que, por sua vez, se rejeitaram a participar da quadrilha com base em seus próprios valores pessoais (religião e opinião política), não poderiam ser considerados pertencentes a um “grupo social particular”⁷⁷⁶.

⁷⁷⁵ Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 dec 1984. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

⁷⁷⁶ U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. *Executive Office for Immigration Review Board of Immigration Appeals. Matter of S-E-G-. Respondents Decided July 30, 2008*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4891da5b2.pdf>>. Acesso em: 30 mar.2017.

No entanto, é necessário salientar que o Guia Internacional sobre Proteção do ACNUR entende que, mesmo quando o risco de ser perseguido se dá por um agente não estatal que não está relacionado com os critérios da Convenção, a incapacidade ou a falta de vontade do Estado para oferecer proteção é, por si só, um motivo para se proteger o indivíduo⁷⁷⁷.

A aplicação da norma de “visibilidade social” levou à rejeição dos pedidos apresentados pela maioria dos requerentes que eram antigos membros de gangues ou indivíduos que resistiam ao recrutamento. Porém, uma abordagem alternativa seria argumentar que “se opor às atividades das gangues e cartéis, ou se recusar a participar de uma gangue, pode constituir uma opinião política”⁷⁷⁸ em sentido amplo, tendo em vista “qualquer opinião sobre qualquer questão que possa ser relacionada à estrutura do Estado, do governo, da sociedade ou da política”⁷⁷⁹.

No caso da Declaração de Cartagena de 1984- que caracteriza e defini os refugiados como pessoas que fugiram de seu país porque suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão es-

⁷⁷⁷ UNHCR. *Guidelines on International Protection: “Membership of a particular social group”* within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58de2da/guidelines-international-protection-2-membership-particular-social-group.html>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

⁷⁷⁸ SERNA, Nicolás Rodríguez. *Fleeing Cartels and Maras: International Protection Considerations and Profiles from the Northern Triangle*. *International Journal of Refugee Law*, v. 28, n.1, p. 25-54, 2016. Disponível em: <www.oxfordjournals.org/page/6960/7>. Acesso em: 05 mar. 2017.

⁷⁷⁹ *Ibid.*

trangeira, conflitos internos, maciças violações de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública⁷⁸⁰ - ainda há pouca coerência no que tange sua interpretação e aplicação da definição que se concentra em situações que colocam em risco a vida, a liberdade ou a segurança dos indivíduos, como violência generalizada ou conflito armado. Uma das interpretações é que sua definição não seria um instrumento jurídico e que o limiar do elemento situacional é alcançado, quando “perturbações graves da ordem pública” ocorrem⁷⁸¹. Ou seja, para o direito internacional, a situação do Triângulo Norte, talvez, não se enquadre no contexto da Declaração de Cartagena pelo fato da interpretação ser muito fluida em relação ao texto.

A falta de uma interpretação consolidada torna difícil avaliar se a situação em qualquer dos três países do Triângulo do Norte ultrapassou o limite para a aplicação da definição de Cartagena, embora, em recente comunicado de imprensa, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos descreveu a situação, em Honduras, como um “contexto generalizado de violência e insegurança”⁷⁸².

Tendo em conta que o crime organizado tem dificultado seriamente a capacidade desses Estados de proteger a vida dos seus cidadãos e que as mortes violentas atingiram níveis recorde, parece razoável concluir que os

⁷⁸⁰ Cartagena Declaration on Refugees. Op. cit.

⁷⁸¹ SERNA, Nicolás Rodríguez. Op. cit.

⁷⁸² ELPATRIOTA. *Preocupa a CIDH muertes violentas de niños, adolescentes y jóvenes en Honduras*, 14 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.elpatriota.hn/site/?q=node/1381>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

requerentes que enfrentam uma ameaça individualizada derivada desta situação devem ser reconhecidos, de acordo com a Declaração de Cartagena.

No caso da *proteção complementar* contra a devolução do indivíduo em caso de tortura e outros danos graves, sua aplicação se dá quando a situação do refugiado não se enquadra no estatuto clássico da Convenção de 1951, ao mesmo tempo em que se identifica o risco de outras violações acontecerem, caso a pessoa volte ao seu Estado de origem. . Em geral, a *proteção complementar* é concedida aos indivíduos que correm alto risco de serem, arbitrariamente, privados de sua vida ou liberdade, ou de sofrer outras formas de danos graves. Porém, o âmbito e o conteúdo desta forma de proteção dependem, em grande parte, da legislação nacional do Estado receptor⁷⁸³, apesar de já existirem normas internacionais vinculantes. Não obstante, a tendência internacional também defende a interpretação de que a proteção contra a tortura atingiu o *status* de *jus cogens*, proibindo a devolução de qualquer indivíduo em risco para seu Estado de origem⁷⁸⁴.

⁷⁸³ UNHCR., *Providing International Protection including through Complementary Forms of Protection'* (2005) UN doc EC/55/SC/CRP.16. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47fdfb49d.html>>. Acesso em: 29 mar.2017.

⁷⁸⁴ PAULA, Bruna Vieira de. O Princípio no Non-Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional Dos Refugiados. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 7, n. 7, 2006/2007. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>>. Acesso em: 29 mar.2017.

5. Em Busca de Refúgio

Neste contexto de crescente violência e medo, não é difícil imaginar por que as pessoas optam por fugir do seu Estado de origem. O aumento acentuado dos pedidos de refúgio, oriundos de Honduras, Guatemala e El Salvador chegaram a níveis nunca vistos desde a época dos conflitos armados na região. O número de refugiados e requerentes de refúgio do Triângulo Norte aumentou de 8.052, em 2010, para 56.097, em 2015, totalizando um aumento de 597% em cinco anos⁷⁸⁵.

Os principais destinos procurados pelos solicitantes de refúgio do Triângulo Norte são: Estados Unidos, México, Canadá, Costa Rica, Belize, Itália, Panamá, Suíça e Espanha, como mostra a tabela abaixo.

Tabela de Solicitações de Refúgio⁷⁸⁶

Estado de Origem	Estado de Asilo/Refúgio	Total aceitos em 2015	Total rejeitados em 2015	Total de casos pendentes no final de 2015
El Salvador	Espanha	-	-	60
Guatemala	México	34	68	66
Honduras	Canadá	65	53	71
Honduras	Espanha	-	-	85
El Salvador	Canadá	95	48	106
Guatemala	Belize	-	-	117
El Salvador	Suíça	5	43	154
El Salvador	Itália	45	30	193
El Salvador	Panamá	-	5	214
El Salvador	México	528	947	274
Honduras	México	439	1.119	481
El Salvador	Belize	34	-	510
El Salvador	Costa Rica	74	155	875
Honduras	Estados Unidos	1.677	6.148	18.418
Guatemala	Estados Unidos	2.377	7.905	26.670
El Salvador	Estados Unidos	2.441	10.005	28.780

⁷⁸⁵ UNHCR. *Asylum Seekers*. Disponível em: <popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers>. Acesso em: 28 mar. 2017.

⁷⁸⁶ UNHCR. *Global Trends*, 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

Além de mostrar a distribuição das solicitações de refúgio, durante o ano de 2015, a tabela também mostra o total de pedidos rejeitados ou indeferidos pelos Estados, número muito maior do que o total de solicitações aceitas, fato que nos revela a dificuldade que os solicitantes enfrentam para receber proteção internacional.

Dentre os nove Estados que recebem solicitações de refúgio, os Estados Unidos e o México são os que mais recebem e, conseqüentemente, os que mais negam proteção e deportam pessoas de volta para seus respectivos Estados de origem. Juntos estes dois Estados deportaram mais de 800 mil pessoas, oriundas do Triângulo Norte, entre 2010 e 2014. Deste total, cerca de 40 mil eram crianças desacompanhadas, além da maioria dos deportados terem sido mulheres entre 20 e 29 anos com baixa escolaridade. Porém, a partir da segunda metade de 2014, ambos Estados de destino passaram a aplicar novas restrições aos fluxos migratórios desde sua origem, gerando uma pequena redução no número de deportações na primeira metade de 2015⁷⁸⁷.

Entretanto, de acordo com o relatório da *International Crises Group* (ICG), de 2016, o aumento das medidas de controle migratório não surtiu efeito, mas intensificou a crise migratória, pelo fato da raiz do problema, ou seja, a crise de violência não ter diminuído, e os migrantes terem recorrido, de forma mais intensa, aos métodos de migração ilícitos. Para evitar a detecção dos agentes migratórios,

⁷⁸⁷ VILLEGAS D. Rodrigo; RIETIG Victoria. *Migrants Deported from United State and Mexico to the North Triangle: A Statistical and Socioeconomic Profile*. Migarton Policy Institute, Washington DC, 2015. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/research/migrants-deported-united-states-and-mexico-northern-triangle-statistical-and-socioeconomic>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

as pessoas vulneráveis (como mulheres e crianças desacompanhadas) são obrigadas a pagar taxas mais elevadas a contrabandistas, funcionários corruptos e sequestradores que usam rotas mais arriscadas e isoladas pelo México, para ultrapassar a fronteira norte-americana. Uma vez deportados, muitos, simplesmente, tentam, novamente, em vez de enfrentar a fome e a violência em casa, criando uma porta giratória de migrantes forçados. O relatório do ICG, também, pede aos Estados Unidos que suspendam a deportação de jovens sem documentos e ofereçam a proteção temporária para que eles possam trabalhar, legalmente, em vez de deportá-los de volta aos bairros violentos⁷⁸⁸.

De acordo com Mary Speck, diretora do projeto voltado para o México e para a América Central no ICG, embora os Estados Unidos tenham reconhecido a existência da crise humanitária, no Triângulo Norte, em 2016, suas ações ficaram restritas apenas a inibir a migração. Segundo ela, os Estados Unidos “terceirizaram” sua política migratória para o México, fazendo com que este endurecesse suas barreiras migratórias aos centro-americanos, apesar deste ter capacidade de receber mais migrantes, caso recebesse ajuda internacional. Segundo Speck, as deportações em massa, desde 2014, não contribuíram para diminuir o fluxo dos centro-americanos, pois a crise humanitária continua⁷⁸⁹.

⁷⁸⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Easy Prey: Criminal Violence and Central American Migration*. Latin America Report n. 57, 28 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/easy-prey-criminal-violence-and-central-american-migration>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

⁷⁸⁹ THE GUARDIAN. US and Mexico's mass deportations have fueled humanitarian crisis, 28 jul.2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/27/us-mexico-mass-deportations-refugees-central-america>>. Acesso em: 28 mar.2017.

E para dificultar ainda mais a situação, desde 20 de janeiro de 2017, o atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, assumiu o cargo e começou a fazer mudanças imediatas nas políticas de imigração, alegando motivos de segurança nacional. A mudança mais amplamente divulgada foi uma Ordem Executiva referente à proibição da entrada de indivíduos que nasceram em sete Estados de maioria muçulmana e refugiados, durante o período de 90 dias⁷⁹⁰.

Além de suspender a entrada de refugiados por três meses, Trump reduziu o número de vagas para refugiados nos Estados Unidos de 110 mil para 50 mil, fato que preocupou ativistas migratórios, pois enquanto o governo estadunidense discute se os refugiados podem ser possíveis terroristas, eles ignoram centenas de pedidos de refúgio de pessoas que estão sendo perseguidas pelas organizações criminosas. De acordo com Wendy Young, presidente da organização *Kids In Need of Defense* (KIND), a qual oferece assistência jurídica gratuita para menores migrantes desacompanhados, um dos problemas é que “there’s a perception in today’s world that refugees are people who are fleeing war, and that gang and drug violence is not war”⁷⁹¹.

⁷⁹⁰ INDEPENDENT. Donald Trump refugee ban: Full text of executive order. 28 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/americas/donald-trump-muslim-refugee-ban-full-text-of-executive-order-immigration-a7550741.html>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

⁷⁹¹ Tradução livre: “Existe uma percepção do mundo atual de que os refugiados são apenas aqueles que fogem de guerras e que a violência das facções criminosas não é interpretada como guerra” (NEW YORK TIMES. Trump’s New Ban Leaves Few Spots for Refugees, Even the Hunted. 7 de março de 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/03/07/world/americas/trump-refugee-banchildrencentralamerica.html?rref=collection/sectioncollection/americas&action=click&contentCollection=americas®ion=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=2&pgtype=sectionfront&_r=1>. 28 mar. 2017).

Infelizmente, Wendy Young tem razão. No recente relatório da *Global Humanitarian Overview*, de 2017, produzido pelo Escritório da Organização das Nações Unidas para Coordenação dos Assuntos Humanitários (em conjunto com agências humanitárias internacionais), nenhum dos Estados do Triângulo Norte foi citado como região de conflito armado, ou, sequer, mencionado como plano de ações futuras por parte da comunidade internacional⁷⁹². Ou seja, a crise de violência e migração forçada está, nitidamente, sendo negligenciada.

Em todo caso, de acordo com José Francisco Sieber, chefe do escritório do ACNUR no México, em decorrência das mudanças na política migratória estadunidense, as solicitações de refúgio para o México estão estimadas em 20 mil para o ano de 2017, fato que está tornando o México um Estado de destino e não mais um Estado, historicamente, de trânsito como meio de chegar aos Estados Unidos⁷⁹³.

Frente a essa mudança de paradigma mexicano, em nota à imprensa, o Alto Comissário Assistente para a Proteção do ACNUR, Volker Türk, ressaltou a necessidade de um maior apoio e cooperação com o México, para que o Estado possa dar a resposta necessária aos atuais e futuros pedidos de refúgio, que vêm crescendo mais de 8% a cada mês, expandindo os programas de integração local, como

⁷⁹² OCHA. *Global Humanitarian Overview*. 2017. Disponível em: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GHO_2017.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2017.

⁷⁹³ DW. México: de país de paso, a destino obligado de migrantes. 6 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.dw.com/es/m%C3%A9xico-de-pa%C3%ADs-de-paso-a-destino-obligado-de-migrantes/a-37832960>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

acesso ao mercado de trabalho e aos serviços básicos. Segundo Türk, tal apoio é um dos importantes passos, antes da elaboração de um Pacto Mundial sobre os Refugiados, em 2018⁷⁹⁴.

Conclusão

É interessante percebermos que estamos diante de um fenômeno migratório que se arrasta há décadas. A causa do problema nem sempre foi a mesma, no que tange ao êxodo migratório do Triângulo Norte. Entretanto, a dificuldade de proteger os indivíduos ainda continua.

No fim do século passado os conflitos armados e os problemas socioeconômicos eram motivadores para que as pessoas deixassem a região. Hoje, em decorrência da frágil estrutura governamental, além da dificuldade socioeconômica, é a violência das facções criminosas que fazem milhares de famílias deixarem suas casas. Ou seja, uma tragédia anunciada. Formou-se um Estado paralelo que domina a região com suas próprias regras, que força adultos e crianças a sustentarem este sistema, por vezes, com a ajuda de agentes do governo. Mas, talvez, a preocupação maior que nos chama atenção é a geração de crianças e adolescentes afetada pela crise, que acarretará um grande prejuízo não só individual, obviamente, pelos traumas

⁷⁹⁴ ACNUR. É necessária uma maior cooperação para resolver a situação dos refugiados centro-americanos, afirma o ACNUR. 14 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/e-necessaria-uma-maior-cooperacao-para-resolver-a-situacao-dos-refugiados-centro-americanos-afirma-o-acnur/>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

que vivem diariamente, como também para seus respectivos Estados que estão perdendo a oportunidade de educar e qualificar seus jovens que, futuramente, formariam a grande força de trabalho necessária para qualquer nação.

Do outro lado da moeda, é possível identificar uma grande cautela, por parte de alguns órgãos, em lidar com a crise, como os intérpretes do direito internacional que o ignoram em função de suas leis internas negando pedidos de proteção internacional para pessoas que não possuem outra alternativa, a não ser fugir para longe dos grupos criminosos que as perseguem por terem se recusado a fazer parte daquele sistema. Inclusive, Estados com, digamos, certa conivência, como os Estados Unidos e México, pois as ramificações e o sucesso do crime organizado devem-se à inação de ambos que, também, estão envolvidos. Sem contar as intervenções militares estadunidenses da segunda metade do século XX, que não foram discutidas aqui, mas que podem estar, diretamente, relacionadas às dificuldades atuais.

Não é de agora que a solução para os milhares de refugiados, que estão à beira do perigo, é a cooperação irrestrita dos Estados mais estruturados. A cooperação internacional é, constantemente, salientada pelo ACNUR, pois entende-se que se cada um dos Estados vizinhos, ou próximos, se comprometerem a proteger uma parcela dessa sociedade, as possibilidades de proteção, de fato, se efetuem, serão maiores. Até porque trata-se de uma proteção temporária, pois espera-se que os governos de El Salvador, Honduras e Guatemala consigam restabelecer

níveis de segurança aceitáveis, no futuro, para que seus cidadãos, então, sejam repatriados.

Referências Bibliográficas

ANISTÍA INTERNACIONAL. *¿hogar dulce hogar? el papel de honduras, Guatemala y el salvador en la creciente crisis de refugiados*. Peter Benenson House: London, 2016.

ARBOLEDA, Eduardo. Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism. *International Journal of Refugee Law* 3, n. 2, p. 185-207, 1991.

CASTILLO, Manuel Ángel. Las políticas hacia la migración centroamericana em el países de origem, de destino y de tránsito. *Papeles de Población*, n. 24, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, p. 133-157, 2000.

GARCIA, Maria Cristina. *Seeking Refuge: Central American Migration to Mexico, the United States, and Canada*. London: University of California Press, 2006.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Easy Prey: Criminal Violence and Central American Migration. Latin America Report n. 57, 28 de jul. 2016.

OCHA. Global Humanitarian Overview, 2017.

PAULA, Bruna Vieira de. O Princípio no Non-Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional Dos Refugiados. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 7, n. 7, 2006/2007.

PEDERZINI Carla et al. *Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: un panorama histórico y demográfico*. Canamid. Policy Brief #01, 2015.

SERNA, Nicolás Rodríguez. Fleeing Cartels and Maras: International Protection Considerations and Profiles from the Northern Triangle. *International Journal of Refugee Law*, v. 28, n. 1, p. 25–54, 2016.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Executive Office for Immigration Review Board of Immigration Appeals. Matter of S-E-G-, et al. Respondents Decided July 30, 2008.

US DEPARTMENT OF STATE. *Guatemala Human Rights Report*. 2016.

US DEPARTMENT OF STATE. *Honduras Human Rights Report*. 2016.

UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. Population Division. *World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper n. ESA/P/WP.241, 2015.

UNHCR. *Call to Action: Protection Needs in the Northern Triangle of Central America. Discussion Paper (Draft) A Proposal for a Strategic Regional Response*, 2016.

UNHCR. *Children on the run: unaccompanied children leaving central america and mexico and the need for international protection*. UNHCR, 2014

UNHCR. Guidelines on International Protection: “Membership of a particular social group” within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2002.

VILLEGAS D. Rodrigo; RIETIG Victoria. *Migrants Deported from United State and Mexico to the North Triangle: A Statistical*

and Socioeconomic Profile. Migration Policy Institute, Washington DC, 2015.

A Importância da Proteção Jurídica aos Migrantes Ambientais: Análise Normativa de Países da América do Sul e Caribe à Garantia de Direitos

Ricardo Burrattino Félix*

Introdução

Em relatório publicado em 1990 pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*), foi apontado que os mais graves efeitos das mudanças climáticas são os relacionados à migração humana⁷⁹⁵. Essa alarmante afirmação feita há mais de duas décadas, relacionava as questões ambientais, preocupações comuns aos Estados Soberanos, com a migração humana.

A incapacidade da realização da vida em determinadas regiões do planeta em razão da degradação do meio ambiente tem como consequência a migração forçada, e em muitas dessas migrações o emigrante, forçosamente, cruza fronteiras com outros Estados que não o de sua na-

* Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Especialista em Negociações Econômicas Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (PUC-SP, UNESP e UNICAMP). Pesquisador da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA). Professor de Direito Internacional e de Direitos Humanos. Atuou como advogado no convênio ACNUR/CONARE no Centro de Acolhida para Refugiados na Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

⁷⁹⁵ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGES. *Climate Changes. The IPCC Scientific Assessment*. Disponível em: <<https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=IPCC+final+report+1990>>. Acesso em: 01 jan 2017.

cionalidade ou última residência habitual, carecendo de proteção específica em razão de sua condição jurídica de estrangeiro. Não são esses migrantes considerados refugiados, protegidos pelo já estabelecido regime internacional de proteção aos refugiados, tampouco são eles protegidos pelos princípios norteadores sobre os deslocados internos, estando assim, desprovidos de proteção jurídica que lhes proporcionem condições de reconstruir suas vidas, oferecendo-lhes a capacidade de, não apenas desenvolver suas potencialidades, mas também, a oportunidade de buscarem a realização de suas aspirações, de buscarem por uma vida digna, condição inerente aos seres humanos.

Sobre a problemática dos atuais fluxos migratórios em razão de degradações ambientais se desenvolve este estudo, que tem como preocupação, analisar a relação da política com o direito, pensando o modelo de proteção jurídica aos migrantes forçados por problemas e degradações ambientais. Para isso, serão descritas e diferenciadas as terminologias adotadas pelo direito internacional quanto às especificidades migratórias, especialmente: refugiados, deslocados internos e migrantes ambientais. A importância de definição terminológica reflete diretamente na construção de um regime jurídico de proteção, seja em âmbito global, regional ou nacional.

Na dimensão do político e do jurídico, serão analisadas legislações de países da América do Sul: Brasil, Argentina, Bolívia, Equador e Peru, e do Caribe: Cuba, no que corresponde à proteção dos migrantes ambientais, termo utilizado neste estudo para identificar o conjunto de

migrantes forçados por problemas ambientais, seja dentro de um Estado Soberano, seja cruzando fronteiras nacionais, refletindo assim, como os países da região têm realizado suas escolhas políticas e legislativas relacionadas às diferentes categorias migratórias.

1. Direito e Política: a Importância do Político ao Direito

O ser humano é um ser gregário, cujo convívio é inerente às suas relações e necessário à sobrevivência, à perpetuação da espécie e ao seu desenvolvimento como indivíduo e como coletividade. Desde os primórdios da humanidade os seres humanos dedicam esforços à construção de normas e regras comuns, as quais propiciam o convívio em sociedade.

Conforme a ideia do jusinternacionalista Malcolm Shaw, na longa marcha da humanidade, das cavernas ao computador, o Direito sempre teve relevante papel, pois é razoável a ideia de que a ordem é necessária e o caos prejudicial à existência justa e estável. O autor ainda afirma que o progresso está baseado no grupo, na medida em que homens e mulheres historicamente se associam para alcançar objetivos comuns⁷⁹⁶, sendo que, as conquistas e realizações humanas estão relacionadas às ações gregárias e ao convívio em sociedade.

A importância da ação gregária como desenvolvimento da vida humana é bastante explorada por Hannah Arendt, que descreve a atividade humana, entendida pela expressão *vita activa*, baseada em três atividades funda-

⁷⁹⁶ SHAW, Malcolm N. *Direito Internacional*. São Paulo: Martins Fontes. 2010.

mentais a todo ser humano: o labor, o trabalho e a ação. O labor corresponde ao processo orgânico do corpo humano, resposta às necessidades vitais, supridas pelo sistema biológico, ou seja, a maneira pela qual o corpo humano se desenvolve e se mantém vivo, desde o crescimento ao previsível declínio⁷⁹⁷.

O labor, inerente a todos da família humana, depende da segunda atividade descrita pela autora, o trabalho. O trabalho é a atividade correspondente ao artificialismo da existência humana, chamada por Hannah Arendt de “mundaniedade”, pois é através do trabalho que o meio externo é alterado pela atividade humana, de maneira a proporcionar as condições do labor orgânico em necessária função de sobrevivência, correspondendo ao mínimo existencial de uma vida digna⁷⁹⁸.

A terceira atividade é a ação, descrita pela autora como: “[...] a única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que os homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo”⁷⁹⁹.

Neste sentido, todo e qualquer ser humano tem como destino a necessidade do labor orgânico, o qual deve ser suprido por meio do trabalho, em plena relação com o planeta, em efetiva busca pela realização da vida. Na ausência de condições mínimas desenvolvimento da vida, os seres hu-

⁷⁹⁷ ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2007.

⁷⁹⁸ Ibid.

⁷⁹⁹ Ibid, p. 15.

manos migram em busca de sobrevivência, bem-estar, ou até mesmo na tentativa de proteção. Nota-se com isso, certo nível de interdependência entre a ação humana e a construção da vida em sociedade, desenvolvida por decisões que propiciam, ou não, a realização de uma vida digna.

Na medida em que o ser humano carece da mesma lógica vital, as escolhas que uma sociedade faz são de suma importância ao desenvolvimento humano. Ainda, para Hannah Arendt, todos os aspectos da vida humana têm relação com a política. No idioma dos romanos eram empregadas como sinônimas as expressões “viver” e “estar entre os homens” (*inter homines esse*), “morrer” e “deixar de estar entre os homens” (*inter homines esse desinere*)⁸⁰⁰.

A construção social se realiza por meio de ações políticas, cujas escolhas são definidas por valores e objetivos diversos, e muitas delas resultam em direito posto⁸⁰¹. Sob este aspecto político é importante analisar o Direito e suas dimensões.

Para Malcolm Shaw, o Direito consiste em uma série de normas que regulam o comportamento e refletem, em certa medida, as ideias e preocupações da sociedade, pois deve ser o Direito o elemento que une os membros da comunidade na adesão de valores e critérios reconhecidos⁸⁰². Portanto, o Direito surge na vida social por meio de positividade de normas jurídicas, ditando não apenas o convívio, mas também o rumo sociedade.

A norma, inspirada pelos valores, é o modo pelo qual o Direito influi na vida social⁸⁰³. A experiência jurídica, de

⁸⁰⁰ Ibid.

⁸⁰¹ BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de Filosofia Política*. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁸⁰² SHAW, Malcolm. Op. cit.

⁸⁰³ BITTAR, Eduardo C. B. Op. cit.

acordo com Miguel Reale, só pode ser uma experiência histórico-cultural, pois em sua Teoria Tridimensional do Direito, que define o direito como norma, fato e valor, a norma jurídica é apenas uma das dimensões da experiência jurídica, que resultam de uma relação tensional entre fato e valor⁸⁰⁴.

Por isso, a relevância da Política ao estudo do Direito e a importância do sentido da história na construção do Direito são temas oportunos à compreensão do desenvolvimento do Direito Internacional e dos Direitos Humanos. Neste sentido, as reflexões de Norberto Bobbio sobre as dimensões do jurídico e do político são importantes na busca de identidade e sentido para uma cultura jurídica pós-kelseniana⁸⁰⁵.

Para Norberto Bobbio, o Direito sobrevive sobre um lastro sociopolítico que deve também ser a preocupação do jurista e não somente dos cientistas políticos, filósofos e sociólogos⁸⁰⁶. Esforços devem corresponder ao surgimento de um novo modelo teórico capaz de conciliar as preocupações formais do positivismo-normativista, ao estilo kelseniano, com as preocupações sociais, políticas, éticas e culturais, imanentes a todo fenômeno jurídico, pois não há como negar a imbricação das estruturas jurídicas com as estruturas que precedem sua existência⁸⁰⁷.

⁸⁰⁴ REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

⁸⁰⁵ BITTAR, Eduardo C. B. Op. cit.

⁸⁰⁶ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

⁸⁰⁷ BITTAR, Eduardo C. B. Op. cit.

Almejando a proteção da condição humana em sua forma gregária, estabelecer critérios mínimos de proteção à dignidade humana se torna necessário ao desenvolvimento da vida humana.

Norberto Bobbio ainda afirma que “os direitos do ser humano constituem uma classe variável”, que para o autor, “se modificou, e continua a se modificar, com as mudanças das condições históricas”⁸⁰⁸. Isso representa o dinamismo do direito e a importância dos aspectos históricos e culturais à construção de normas jurídicas.

A existência de regras é decisiva para a definição da ordem internacional, no intuito de conceber padrões previsíveis de relações entre os Estados, a fim de estabelecer a ordem, a qual corresponde não apenas a crenças compartilhadas e de comportamentos regulares, mas também a regras e instituições que ditam o comportamento social, sendo a regra jurídica o centro das relações sociais, tanto no âmbito nacional, nos limites de um Estado soberano, como no âmbito internacional, em relação de coexistência entre os Estados⁸⁰⁹. Contudo, não há para as relações internacionais um sistema unificado de sanções, semelhante ao direito interno, mas há circunstâncias que o uso da força é considerado justificável e lícito, e por isso cabe ao Direito Internacional restringir ao máximo o uso da força⁸¹⁰.

Por isso, surge a necessidade de regular o comportamento dos Estados, identificando o princípio de organi-

⁸⁰⁸ BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 24.

⁸⁰⁹ AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

⁸¹⁰ SHAW, Malcolm N. Op. cit.

zação predominante de cada fase histórica e estabelecer regras de coexistência e de cooperação entre os atores internacionais, funções do Direito Internacional⁸¹¹. Conclui-se, portanto, serem os Estados atores essenciais, mas não exclusivos, no cenário anárquico internacional (de ausência de poder centralizado). Cabem aos Estados a organização e harmonização das relações sociais, as quais são complexas e dinâmicas, e por isso, a cada momento histórico, a cada geração, surgem novos desafios jurídicos, especialmente de proteção à dignidade humana, princípio conformador do ordenamento jurídico brasileiro⁸¹². Dentre esses desafios, estão os relacionados à migração humana em suas atuais características, especificidades e motivações, especialmente em razão das intensificações: da mobilidade humana; da exploração, alteração e degradação do meio ambiente; e da interdependência entre os Estados, cada vez mais intensa em razão dos processos globalizantes.

2. Conceitos e Terminologias das Migrações Forçadas: refugiados, deslocados internos e migrantes ambientais

As migrações têm diferentes características e podem ser classificadas como um movimento em si, ou seja,

⁸¹¹ BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica: Um Estudo da Ordem Política Mundial*. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, EDUnB e IPRI, 2002.

⁸¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

a circulação de pessoas dentro de um território, constituindo um movimento migratório interno, ou um movimento para fora do território, caracterizando o movimento migratório exterior ou internacional, visando estabelecer moradia em um país estrangeiro⁸¹³.

Além da migração interna ou externa, esta última de caráter internacional, as migrações podem ser voluntárias ou forçadas, considerando-se o grau de escolha do migrante; regular ou irregular, considerando a existência de autorização de entrada e permanência em território estrangeiro; temporária ou permanente, considerando a vontade ou a necessidade do migrante; isoladas, de indivíduos, ou coletivas, de grupos de pessoas⁸¹⁴. Desta complexidade é importante destacar que características múltiplas podem definir aspectos migratórios, ocasionando muitas vezes problemas de análise e de interpretações e dificultando a construção de soluções abrangentes e duradouras em relação a muitos dos que migram, em especial, por problemas ambientais, motivos que não devem ser isolados, pois combinam em mais de um aspecto das migrações⁸¹⁵, como por exemplo, aspectos econômicos, sociais e até mesmo perseguições oriundas de conflitos, esses oca-

⁸¹³ CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

⁸¹⁴ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. Tese (Doutorado em Direito Internacional) USP. São Paulo, 2011.

⁸¹⁵ BATES, Diane C. Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change. *Population and Environment*. *Human Sciences Press*, v. 23, n. 5, p. 465-477, May 2002.

sionados por disputas que envolvem recursos naturais e o meio ambiente⁸¹⁶.

Além dos fatores ambientais, como seca, desertificação, desmatamento, também devem ser considerados os desastres naturais, como ciclones, tempestades, inundações, terremotos etc. como fatores que desencadeiam as migrações, e, ainda, fatores adicionais que exacerbam os problemas ambientais, como o crescimento populacional, pobreza generalizada, fome, doenças⁸¹⁷. Os eventos ambientais podem ser imediatos, que acontecem de forma repentina, muitas vezes inesperada, como terremotos, ciclones etc., ou progressivos, como os efeitos das mudanças climáticas. Ainda podem ser naturais, ocasionados apenas pela força da natureza, ou provocados pela ação humana, como acidentes nucleares, ou como a recente tragédia ocorrida na cidade de Mariana, Minas Gerais, onde a falha de uma obra humana ocasionou um acidente ambiental sem precedentes no Brasil. Assim, tais eventos podem ser classificados como eventos climáticos e não climáticos⁸¹⁸.

São diversas as causas que impulsionam os movimentos migratórios. Fatores de perseguição, ou fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalida-

⁸¹⁶ RAMOS, Érika Pires. Op. cit.

⁸¹⁷ MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental exodus: an emergent crisis in the global arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995.

⁸¹⁸ RAMOS, Érika Pires. Op. cit.

⁸¹⁸ MYERS, Norman; KENT, Jennifer. Op. cit.

de, pertencimento a grupo social, opiniões políticas⁸¹⁹, ou graves e generalizadas violações de direitos humanos⁸²⁰, caracterizam e consolidam, de maneira objetiva, eventos que definem ao migrante a condição jurídica de refugiado, reconhecido e protegido pelos Estados que coadunam com as normas jurídicas do atual regime de proteção estabelecido pela Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados, o Protocolo de 1967 Relativo ao *Status* dos Refugiados, além das especificidades de proteção construídas em dimensões regionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União Africana (UA), e das dimensões nacionais por meio das legislações de cada país.

⁸¹⁹ Artigo 1º (2) da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. [...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de *raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas*, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

⁸²⁰ Cf. artigo 1º, III da Lei 9474/97. A caracterização da *grave e generalizada violação de direitos humanos* como motivo de reconhecimento do *status* de refugiado é resultado da inovação, talvez a mais relevante, trazida pelos documentos regionais, em especial a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, adotada pelo “Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena das Índias, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984, realizada em decorrência aos inúmeros refugiados na área centro-americana. Restou recomendado que a definição de refugiado seja estendida às pessoas que “tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outra circunstância que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

A Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados corresponde a um tratado internacional com vínculo jurídico conforme o Direito Internacional, ratificado pelos Estados, que define de maneira clara os motivos explicitados acima⁸²¹, que garante o reconhecimento do *status* de refugiados e toda proteção jurídica desse regime específico. Ausentes quaisquer desses elementos de perseguição ou de fundado temor de perseguição, o migrante, mesmo tendo migrado de maneira forçada de seu país ou de última residência habitual, não tem a condição jurídica de refugiado conforme o atual regime, assim, inexistente em dimensão multilateral no cenário internacional, proteção jurídica aos migrantes forçados por questões ambientais.

Também não são reconhecidas como refugiadas as pessoas deslocadas dentro de seus países ou no país de última residência habitual, ante a inexistência do elemento da extraterritorialidade do direito internacional dos refugiados, ou seja, estar fora de seu país ou de última residência habitual para ter o direito de solicitar refúgio em outro país⁸²². Tal característica migratória se enquadra na definição de deslocados internos⁸²³, que são, conforme

⁸²¹ Motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, conforme o Artigo 1º (2) da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

⁸²² JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

⁸²³ Segundo o relatório *Global Trends 2016*, publicado pelo ACNUR em junho de 2017, os países com maior número de deslocados internos são Colômbia (7,4 milhões), Síria (6,3 milhões) e Iraque (3,6 milhões), seguidos da República Democrática do Congo, Sudão, Nigéria, Iêmen, Sudão do Sul, Ucrânia. (UNHCR. *Global Trends. Forced Displacement in 2016*. Genebra: UNHCR, 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2017).

o parágrafo 2º dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos⁸²⁴:

pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

O elemento trazido ao texto dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos cita calamidades humanas ou naturais, englobando a migração forçada por motivos ambientais, o que não impossibilita a ajuda humanitária internacional. O deslocado mantém o vínculo jurídico com seu país, que mantém a obrigação de protegê-lo e atender suas necessidades, cabendo ao Estado a responsabilidade de prevenção e mitigação do evento ambiental, a proteção durante o evento, o retorno voluntário ou reassentamento em local seguro.

Inúmeras são as pessoas afetadas por eventos ambientais, climáticos ou não climáticos, naturais ou provocados, imediatos ou progressivos, restando como consequência a necessidade de migrar. No intuito de abranger um aspecto mais amplo, a Organização Internacional para

⁸²⁴ Texto completo dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados está disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf?view=1>. Acesso em: 01 out. 2017.

Migração⁸²⁵ (OIM), em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas⁸²⁶, com base nas sugestões apresentadas no seminário sobre migração e meio ambiente para a categorização do fenômeno migratório, propôs uma definição usando o termo *migrantes ambientais*, de modo a permitir sua adaptação a eventuais transformações no Direito Internacional e com o objetivo de auxiliar tomadores de decisão na adoção de responsabilidades e soluções conjuntas⁸²⁷. Segundo a definição⁸²⁸ proposta:

*Environmental migrants are persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad*⁸²⁹.

⁸²⁵ A OIM é uma organização intergovernamental criada em 1951 que atua em diversas áreas relacionadas às migrações (migrações e desenvolvimento, facilitação, regulação e migração forçada) e em colaboração com órgãos governamentais, organizações intergovernamentais e não governamentais.

⁸²⁶ UNFPA, sigla em inglês.

⁸²⁷ RAMOS, Érika Pires. Op. cit.

MYERS, Norman; KENT, Jennifer. Op. cit.

⁸²⁸ Tradução livre: “Migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, por motivos imperiosos de mudança súbita ou progressiva no ambiente que afetam negativamente a vida ou as condições de vida, são obrigados a deixar sua residência habitual, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se movem tanto no seu país ou no estrangeiro”

⁸²⁹ IOM (International Organization for Migration); UNFPA (United Nations Population Fund). *International Dialogue on Migration no 10. Expert Seminar: Migration and the environment*. IOM: Geneva, 2008, p. 22-23.

A categorização *migrantes ambientais* abrange tanto os deslocados internos, como os migrantes forçados que cruzam fronteiras. Não restringe a migração forçada apenas aos eventos climáticos, englobando também os eventos não climáticos, realizados ou até mesmo intensificados pela ação humana. Portanto, esta definição denota maior amplitude e difere também da classificação do refugiado, cujos mandatos do Alto Comissariado da Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA) ⁸³⁰ são bastante específicos, oportunizando uma reflexão mais ampla aos Estados, no sentido de terem em suas agendas a problemática da ausência de proteção aos migrantes ambientais que deixam seus países de maneira forçada, tema que deve ser debatido entre os principais atores das relações internacionais, em razão da intensificação das alterações ambientais do planeta, e, por consequência, a intensificação das migrações forçadas.

3. Iniciativas Normativas à Proteção dos Migrantes Ambientais na América do Sul e Caribe

Considerando os eventos ambientais e suas consequências migratórias como desafios globais, as soluções podem ser promovidas pelos Estados, no sentido de construir um regime específico de proteção jurídica aos migrantes ambientais. Não há como negar a complexidade do tema e todas as amplas dimensões de proteção jurídica aos migrantes ambientais. Por isso, a proteção deve par-

⁸³⁰ Agência da ONU de Assistência aos Refugiados Palestinos.

tir não apenas do âmbito global, a dimensão geográfica e política mais difícil de ser atingida, pois vale a ressalva de que, ao analisar as intenções atuais dos Estados e o rumo dos diálogos havidos atualmente sobre os migrantes ambientais, muito tempo ainda restará para a construção de um regime global, eficaz e aplicável. Por isso, a proteção depende da iniciativa de um único país em acolher migrantes forçados por problemas ambientais.

A proteção local e regional não exclui ou depende de um regime global. Tratar um problema em âmbito global exige maior nível de cooperação entre os Estados. Existem certas questões que demandam e permitem o tratamento regional, ou até mesmo a construção de uma proteção jurídica interna, baseada na vontade legislativa de um único Estado no uso de sua soberania.

Destacam-se na região da América do Sul e Caribe⁸³¹ algumas leis específicas que dão proteção jurídica e demonstram, ao menos, preocupação com os fluxos migratórios provocados por problemas ambientais.

Na região do Caribe destaca-se a alteração havida em 2012 na legislação cubana. O Decreto Lei n. 303/2012⁸³² alterou a Lei de Migrações n. 1312/1976, conside-

⁸³¹ Análise feita a partir do “Apêndice A” do estudo coordenado por Liliana Lyra Jubilut (JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_57_Apêndice_A_.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

⁸³² Texto integral da Lei de Migrações cubana, alterada pelo Decreto 1312 de 2012 está disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8950.pdf?view=1>>. Acesso em: 01 out. 2017.

rando como refugiados, conforme a redação do artigo 80 da Lei 1313/76, as pessoas que tenham deixado seus países em razão de calamidade social, bélica, cataclismos ou outros fenômenos da natureza, até que sejam restabelecidas as condições do país. Considerando os cataclismos e outros fenômenos da natureza, Cuba equipara o migrante ambiental ao refugiado.

Na Argentina, o Decreto n. 616/ 2010⁸³³ trouxe nova redação ao artigo 24 da Lei de Migrações n. 25.871, artigo que regulamenta as estadas em caráter provisório no país. Ao artigo 24 foi acrescentado um parágrafo no item três admitindo a entrada no país, mesmo que com documentação irregular, de pessoas que deixaram seus países de origem em razão de desastres naturais ou ambientais causados pela ação humana, em conformidade com o princípio da não-devolução, ou *non-refoulement*, essencial ao direito internacional dos refugiados, pois impede a devolução de estrangeiro ao seu país de origem quando esse alega sofrer temor de perseguição, conforme disposto no artigo 3º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Com a alteração na lei migratória, a Argentina não admite o *status* de refugiado ambiental, mas amplia o entendimento do princípio do *non-refoulement*, garantindo acesso ao território argentino aos migrantes forçados por motivos ambientais.

⁸³³ Texto integral do decreto 616 de 2010 está disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>>. Acesso em: 01 out. 2017.

A lei boliviana de migrações, Lei n. 370/ 2013⁸³⁴, dispõe sobre a migração em razão das mudanças climáticas. No Título XI, capítulo único, o artigo 65 determina ao Conselho Nacional de Migração promover a assinatura de convênios e acordo internacionais sobre o meio ambiente e mudanças climáticas, e ainda, a coordenar políticas públicas que viabilizem a admissão de populações deslocadas por efeitos climáticos que ameaçaram a vida humana, seja em razão de causas naturais, seja em razão de desastres ambientais, nucleares, químicos ou fome.

O Equador, por meio do Decreto Presidencial n. 248/2010⁸³⁵, viabilizou um processo de regularização migratória aos haitianos em condição irregular no território equatoriano, e ainda, aos haitianos em situação regular, permitiu a expedição de visto em caráter humanitário. O artigo 2º do referido decreto possibilitou a emissão de visto, por prazo de cinco anos, aos haitianos que tenham ingressado no Equador até o dia 31 de janeiro de 2010. A iniciativa legislativa boliviana tem motivação humanitária, em razão das consequências do terremoto havido no Haiti em 12 de janeiro de 2010.

O Peru também tratou das migrações forçadas por problemas ambientais sob a dimensão humanitária. O Decreto Legislativo n. 1.236/ 2015,⁸³⁶ em seu artigo 59 classifica

⁸³⁴ Texto integral da Lei 370/2013 está disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556>>. Acesso em: 01 out. 2017.

⁸³⁵ Texto integral do Decreto Presidencial n. 248 está disponível em: <http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/decreto_248_2010-02-9_equateur.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

⁸³⁶ Texto integral do Decreto Legislativo n. 1.236/2015 está disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10203>>. Acesso em: 01 out. 2017.

as categorias admitidas pelo país. O item dois, do artigo 59 define a categoria T7, “*temporal humanitaria*”, termo adotado pela legislação peruana às pessoas que migrarem em razão de desastres naturais ou em consequências causadas pelas mudanças climáticas, assim como vítimas de tráfico de pessoas, crianças e adolescente desacompanhados, apátridas ou pessoas que se encontrarem no Peru em razão de crises humanitárias reconhecidas internacionalmente. Essa mesma categoria de visto temporário se aplica aos solicitantes de refúgio que aguardam a decisão do governo peruano sobre a declaração ou não do *status* de refugiados.

Além desses países, o Brasil também tratou a questão quando buscou soluções específicas aos migrantes ambientais, concedendo vistos em caráter humanitário e residência permanente aos haitianos, sob a necessidade de regular um fluxo migratório de haitianos ao Brasil, intensificado pelo terremoto que devastou o Haiti em 12 de janeiro de 2010.

Os haitianos não são, no Brasil, reconhecidos como refugiados, pois conforme a Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) n. 97/2012⁸³⁷, aos haitianos são concedidas autorizações permanentes conforme redação do artigo 16 da Lei n. 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), por razões humanitárias, condicionado ao prazo de cinco anos. A Resolução Normativa considera razões humanitárias, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto

⁸³⁷ Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração n. 97 de 12 de janeiro de 2012 está disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2017.

ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. A resolução, no parágrafo único do artigo 2º, limitou a concessão de 1.200 vistos por ano, a uma média de 100 vistos ao mês, cujo dispositivo foi revogado pela Resolução Normativa do CNIg n. 102/2013⁸³⁸, excluindo a limitação numérica dos vistos.

Os efeitos da Resolução Normativa n. 97 do CNIg têm sido renovados por resoluções posteriores, sendo a última renovação ocorrida em 2016, pela Resolução Normativa do CNIg n. 123/2016⁸³⁹. Segundo a Resolução Normativa n. 123, a Resolução Normativa n. 97 está vigente até 30 de outubro de 2017. Esses efeitos tiveram origem na vontade política do Estado brasileiro, efeitos que podem, ou não, ser renovados em 2017, dependendo da vontade legislativa brasileira.

Em 24 de maio de 2017 foi sancionada a nova Lei de Migração brasileira, Lei 13.445, a qual garante, conforme disposto no artigo 14, I, “a”⁸⁴⁰, visto temporário na hipótese de acolhida humanitária, e ainda, conforme o disposto

⁸³⁸ Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração n. 102/2013 está disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3DCADFC3013E654069C31B65/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20N%C2%B0%20102,%20de%2026-04-2013.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2017.

⁸³⁹ Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração n. 123/2016 está disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=328777>>. Acesso em: 01 out. 2017.

⁸⁴⁰ BRASIL. Lei 13.445/17 Artigo 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: c) acolhida humanitária; III outras hipóteses definidas em regulamento. parágrafo 3º. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

no artigo 14, III, parágrafo 3º, visto temporário em ocasião de calamidade de grandes proporções, de desastres ambientais ou de grave violação de direitos humanos. Há, com a publicação da nova Lei de Migração brasileira a qual revoga o Estatuto do Estrangeiro⁸⁴¹, discreto avanço sobre a garantia de direitos aos migrantes ambientais, além da preocupação com os novos desafios ocasionados pelos atuais fluxos migratórios, contudo, resta ainda muita discussão sobre o tema e a necessidade de aprimoramento e complemento da própria lei recém aprovada.

Conclusão

Muito se discute nas múltiplas disciplinas atinentes ao direito e às relações internacionais o tema das migrações. A migração é inerente à sociedade humana? Migrar é um direito do indivíduo? A respeito da migração, é direito do Estado limitá-la, autorizá-la e regulamentá-la em razão do poder soberano? Temas sensíveis que não são exclusivos dos tempos atuais.

Verifica-se atualmente a intensificação dos deslocados forçados pelo mundo⁸⁴², assim, a sociedade atual enfrenta desafios legislativos à conformação de proteção jurídica a dar garantia de uma condição de estrangeiro regular ao migrante forçado, seja ele refugiado ou migrante

⁸⁴¹ BRASIL. Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980.

⁸⁴² Conforme o último relatório publicado em junho de 2017 pelo ACNUR, denominado *Global Trends. Forced Displacement in 2016*, foram 65,6 milhões de pessoas deslocadas por perseguições, conflitos, violência ou violações de direitos humanos em todo o planeta em 2016 (UNHCR. Op. cit.)

ambiental, o que por si só, ou seja, o reconhecimento de um *status* e uma condição jurídica, não basta para assegurar a dignidade de uma vida, pois a devida integração nos países estrangeiros aos quais emigrarem essas pessoas depende de leis locais e políticas públicas que os alcancem.

Atualmente, um consenso multilateral capaz de construir um regime internacional de proteção aos migrantes ambientais está longe de ser alcançado, pois é isso o que indicam as negociações internacionais sobre o tema das migrações forçadas em razão de problemas ambientais. Contudo, conforme exposto neste estudo, existem na região da América do Sul e Caribe leis que tratam a questão, buscando por soluções aos atuais desafios.

Dar solução a um problema tão amplo e complexo exige esforço em vários níveis de negociações, ou seja, em âmbito global, regional e nacional. Qualquer regime de proteção aos migrantes ambientais nesses níveis, não exclui a proteção em outro nível, ou seja, a proteção nacional não deve excluir a regional, e assim, a proteção regional não deve excluir a proteção global.

Dessas tentativas de soluções, buscou este estudo analisar a questão dos migrantes ambientais, conceituando e diferenciando de outras categorias migratórias, como os refugiados e os deslocados internos. As ações dos Estados analisadas neste texto dependeram de vontade política, que é constantemente alterada por mudança de estratégia política, senão partidária, diante da ausência de dispositivos legais que garantam um regime sólido e positivado de normas jurídicas de proteção aos migrantes ambientais.

As proteções nacionais analisadas neste estudo não foram conformadas por natureza obrigatória, oriunda de vínculos normativos estabelecidos em regimes internacionais, por meio de tratados internacionais em consonância com o Direito Internacional. Foram esses regimes nacionais de proteção construídos pelo poder político, de certa maneira discricionário, dos Estados, os quais optaram por um modelo legislativo segundo os poderes que emanam do Estado.

Com a ausência de um regime específico que vincule a vontade legislativa dos Estados, a consequência é ter soluções pontuais, que podem ou não impulsionar a proteção dos migrantes ambientais, desafio que ainda demanda muita reflexão e construção normativa.

Referências Bibliográficas

AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2007.

BATES, Diane C. Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change. *Population and Environment. Human Sciences Press*, v. 23, n. 5, p. 465-477, May 2002.

BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de Filosofia Política*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica: Um Estudo da Ordem Política Mundial*. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, EDUnB e IPRI, 2002.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGES. *Climate Changes. The IPCC Scientific Assessment*. s/d.

IOM (International Organization for Migration); UNFPA (United Nations Population Fund). *International Dialogue on Migration no 10. Expert Seminar: Migration and the environment*. IOM: Geneva, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental exodus: an emergent crisis in the global arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995.

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. Tese (Doutorado em Direito Internacional) USP. São Paulo, 2011.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

SHAW, Malcolm N. *Direito Internacional*. São Paulo: Martins Fontes. 2010.

UNHCR. *Global Trends. Forced Displacement in 2016*. Genebra: UNHCR, 2017.

NORTE GLOBAL

Entre *non-entrée* e *non-refoulement*: uma análise crítica do discurso norueguês em sua atual gestão migratória

Gabriela Mezzanotti*

Introdução

Os temas da migração e do refúgio, aliados às principais características de um mundo globalizado, vêm desafiando o Estado soberano em sua capacidade de controlar o movimento de pessoas em suas fronteiras. Em um contexto internacional que nasce com a implementação da “guerra ao terror” e os subseqüentes ataques terroristas às potências europeias, cresce a vinculação de um discurso que busca conectar a migração a uma constante ameaça à segurança dos Estados e que faz com que o tema se torne central tanto para a política nacional, como para a política internacional. Tal contexto também impulsiona a criação de novas formas de cooperação regional e bilateral que tentam otimizar o controle dos fluxos de pessoas. Entretanto, apesar do esforço regional europeu na construção de uma política migratória comum, novas crises humanitárias, conflitos armados e uma série de circunstâncias econômicas, políticas e sociais têm desafiado essa engenharia regional e impulsionado, em âmbito nacional,

* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Bacharel em Direito pela UNISINOS. Advogada. Professora associada no Mestrado em Direitos Humanos e Multiculturalismo da *University College of Southeast Norway* (USN - Noruega). Co-coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello ACNUR/UNISINOS.

o crescimento de uma agenda amparada em um discurso de discriminação e anti-migratório.

Nos últimos anos, o fluxo migratório para o continente europeu tem sido consideravelmente elevado, o que não deixa de afetar a política dos países nórdicos, região de destino de muitos migrantes que vinham chegando a partir da nova “rota ártica”, entre a Rússia e a Noruega. Tradicionalmente, a política norueguesa para refugiados tem sido considerada como uma das mais desenvolvidas da região: refugiados recebem auxílio financeiro e uma série de benefícios do governo, são incentivados a se integrar na sociedade e a participar do mercado de trabalho. Contudo, o influxo de refugiados na Europa nos últimos anos excedeu as expectativas e gerou uma alteração nas políticas e nos discursos oficiais noruegueses: em lugar de receber refugiados e oferecer os benefícios usualmente a eles outorgados, o país passou a adotar, desde 2015, um discurso público e oficial no sentido de que os investimentos internos com refugiados são excessivos e que o Estado deve passar a investir mais nas causas originárias do problema do refúgio.

Em vez de investir internamente com cada refugiado, o discurso oficial norueguês tem sido no sentido de adotar uma postura mais alinhada com o *non-entrée*, ou seja, busca-se evitar que refugiados atinjam a jurisdição norueguesa. Esse discurso oficial ampara ações norueguesas nos países de origem dos refugiados ou em países de trânsito, a fim de que menos pessoas procurem acessar o solo norueguês em busca de asilo.

Diante desse contexto, o presente trabalho propõe uma análise crítica de três discursos oficiais do governo norueguês⁸⁴³, dois dos quais foram proferidos pela Primeira Ministra de Estado da Noruega e um foi proferido pelo Ministro de Relações Exteriores do país. Essa postura oficial do governo norueguês contrasta com o princípio do *non-refoulement*, consagrado pela Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 e cujo teor estabelece que Estados não podem devolver refugiados para países onde continuem correndo risco de vida, perseguição, tortura, tratamentos desumanos ou degradantes. Aparentemente, a postura do governo norueguês procura impedir a chegada de refugiados para evitar ver-se diante do *non-refoulement*. Isto é, investe-se para impedir a chegada de refugiados e assim evitar o consequente desrespeito ao princípio do *non-refoulement* e o abalo que tal posicionamento possa vir a gerar na reputação norueguesa diante da comunidade internacional.

A metodologia adotada para a análise crítica desse discurso oficial é aquela preconizada pela Teoria da Análise Crítica do Discurso de Norman Fairclough. O objetivo dessa pesquisa é entender como foram expressas ou contestadas as ideias de uma postura voltada ao *non-entrée*, especialmente frente a normativa jurídica do *non-refoulement*. A partir da análise desse discurso segundo o método de Fairclough, procura-se analisar as premissas não decla-

⁸⁴³ Na última eleição parlamentar norueguesa de setembro de 2017 a coalisão de partidos progressistas e conservadores foi vencedora, o que indica a continuidade das políticas do governo liderado pela Primeira Ministra Erna Solberg.

radas que formataram as condições de possibilidade desse discurso atual do governo norueguês. Fairclough desenvolve uma teoria de análise do discurso que visa a explorar o modo como o discurso se relaciona com implícitas premissas segundo as quais as pessoas interagem linguisticamente e das quais normalmente não são conscientemente sabedoras⁸⁴⁴. Para tanto, o texto está estruturado em três partes, nas quais são estudados o contexto norueguês de gestão migratória (item 1), a análise crítica do discurso do governo norueguês, voltado ao auxílio humanitário e investimento fora do país (item 2) e o discurso frente ao Direito Internacional: *non refoulement* e *non-entrée* (item 3).

1. O Contexto Norueguês de Gestão Migratória

O contexto norueguês de gestão migratória vem sofrendo importantes alterações nos últimos anos, seja no que se refere aos pedidos de asilo (quantidade de pedidos, características dos solicitantes, países de proveniência, etc.) seja no atinente à postura de parte da opinião pública e de políticas públicas referentes à gestão migratória. Dados ofi-

⁸⁴⁴ A Teoria Crítica da Análise do Discurso de Norman Fairclough está contemplada nas seguintes principais obras: FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing Discourse*. London: Routledge, 2003; FAIRCLOUGH, Norman. *An interview with Norman Fairclough*. Comunicação Pública. Jan. 2008; FAIRCLOUGH, Norman. *Critical Discourse Analysis: the critical study of language*. New York: Longman, 1995; FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: UNB, 2001; FAIRCLOUGH, Norman. *Language and Globalization*. London: Routledge. 2006; FAIRCLOUGH, Norman. *Language and Power*. Harlow: Longman, 1989.

ciais⁸⁴⁵ demonstram essas claras mudanças, dentre as quais se destacam, de um lado, o aumento significativo de solicitações de refúgio na Europa e a alteração da origem geográfica dos solicitantes, e de outro, uma mudança talvez mais sutil, mas não menos importante, do gradual distanciamento de uma Noruega inspirada pelos ideais de um de seus mais famosos líderes humanitários, *Fridtjof Nansen*, e de comprometimento com a proteção a refugiados, para uma Noruega propensa à criação de novos discursos fundamentados no medo do “outro”, no preconceito e no repúdio ao aumento da diversidade em sua sociedade, principalmente em relação a migrantes muçulmanos.

No ano de 2005, a Noruega recebeu 5.402 solicitações de refúgio provenientes dos mais variados países, com predominância de pessoas do Iraque, Rússia e Somália. Após oscilações nos anos que se seguiram, com aumento de solicitações de pessoas do Afeganistão e Etiópia, mais recentemente predominam pedidos de solicitantes da Eritreia e Síria. Em 2014, 11.480 pedidos de refúgio foram protocolados na Noruega, com elevado número de pedidos de cidadãos sírios⁸⁴⁶.

⁸⁴⁵ Os dados oficiais aqui referidos foram retirados do último relatório sobre a Noruega da Organização Internacional para as Migrações denominado *Immigration and Immigrants 2014–2015, IMO Report for Norway*, publicado pelos seguintes Ministérios da Noruega: Ministério da Educação e Pesquisa, Ministério das Crianças, Igualdade e Inclusão Social, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Trabalho e Temas Sociais. (NORWEGIAN MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH, et al. *Immigration and Immigrants 2014–2015 Imo Report for Norway*. Norway: Norwegian Government Security and Service Organisation, 2016. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e26c772313ae479093c20fcd6be7e9c2/norway_imo-report-2014-2015.pdf>. Acesso em: dez. 2016).

⁸⁴⁶ *Ibid.*

No ano de 2015 foram registrados mais de 30.000 pedidos de refúgio na Noruega⁸⁴⁷ e no ano de 2016 o Diretório de Imigração da Noruega proferiu mais de 22.000 decisões relativas a pedidos de refúgio no país⁸⁴⁸. Contudo, mesmo diante do agravamento do conflito na Síria e de novas crises humanitárias no continente africano, o número de pedidos novos de refúgio em 2016 e até outubro de 2017 foi consideravelmente inferior aos anos anteriores: em 2016 foram registrados apenas 3460 pedidos de refúgio e até outubro de 2017 foram registrados apenas 3.236 pedidos de refúgio na Noruega⁸⁴⁹.

A redução do número de solicitações de refúgio e de entrada de refugiados no país está relacionada com a nova postura do governo norueguês frente ao problema: nos últimos meses de 2015 o governo passou a tornar pública uma ampla campanha de restrição à entrada de refugiados no país. A comunicação relativa às novas restrições foi veiculada em *sites* oficiais do governo⁸⁵⁰.

⁸⁴⁷ Tal como consultado nos dados oficiais de estatística da Noruega. Disponível em: <<http://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/refugees-in-norway?tabell=253399>> e <<https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/statistics/asylum-applications-lodged-in-norway-by-citizenship-and-month-2017/>>. Acesso em: out. 2017.

⁸⁴⁸ Dos 22.000 pedidos, aproximadamente 5.966 foram rejeitados, 2.579 foram objeto de desistência. Informação disponível em: <<https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/statistics/asylum-decisions-by-citizenship-and-outcome-2016/>>. Acesso em: jan. 2017.

⁸⁴⁹ Informação disponível em: <<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/laveste-asylltall-siden-1997/id2510856/>>. Acesso em: jan.2017.

⁸⁵⁰ Tais como: <<https://nettsteder.regjeringen.no/asylumregulations/en/stricter-asylum-regulations-in-norway/>>, <<https://www.regjeringen.no/en/topics/immigration/asylum-regulations-in-norway/insight/tightening-of-norways-asylum-rules/id2465829/>>, <<https://www.regjeringen.no/en/topics/immigration/asylum-regulations-in-norway/insight/afghans-not-entitled-to-residence-will-be-deported/id2464140/>>. Acesso em: fev.2017.

A campanha pública relativa às novas restrições à entrada de refugiados e solicitantes de refúgio no país contou com a veiculação de *sites* especialmente dedicados ao tema, cujos conteúdos são claros ao comunicar que o país não aceitará estrangeiros que busquem melhorar sua qualidade de vida, embora declarem necessitar de refúgio. Declara-se enfaticamente que a busca por emprego e por melhores condições de vida não são condições válidas para obtenção de refúgio. Dentre as restrições ao refúgio, o site governamental declara que: a) o *status* de refugiado e a autorização para fixar residência na Noruega podem ser revogados tão logo a necessidade de proteção do indivíduo cessar, b) a Noruega assinou acordo de readmissão de refugiados com a Turquia, segundo o qual cidadãos turcos ou refugiados com visto de entrada na Turquia devem ser retornados aquele país; c) estrangeiros que tiverem solicitações de refúgio rejeitadas ou fizerem mal uso do instituto do refúgio podem ser deportados; d) a solicitação de estabelecimento de famílias exige que ambas as partes tenham pelo menos 24 anos de idade, como forma de reduzir casos de casamentos forçados; e) solicitações de residência permanente poderão ser rejeitadas em casos em que os solicitantes obstruírem as tentativas governamentais de esclarecer a identidade dos solicitantes; f) solicitantes de refúgio que provenham de deslocamentos em massa somente estarão elegíveis a residência permanente após 6 anos⁸⁵¹.

⁸⁵¹ Informação disponível em: <<https://nettsteder.regjeringen.no/asylumregulations/en/stricter-asylum-regulations-in-norway/>>. Acesso em: fev. 2017.

Mais recentemente, o parlamento norueguês aprovou novas medidas na mesma direção: a) solicitantes de refúgio podem ser rejeitados nas fronteiras do país sempre que o número de estrangeiros for extraordinariamente alto; b) solicitantes de refúgio provenientes da Rússia e de outros países nórdicos poderão ser rejeitados em casos de crises com excessivo número de estrangeiros; c) em qualquer hipótese solicitantes de refúgio poderão ser rejeitados e retornados a seus países de origem se houver possibilidade de obterem proteção em outras áreas de seus próprios países; d) o prazo para apelar da decisão que rejeita o reconhecimento da situação de refugiado fica reduzido de três para uma semana; e) a rejeição ao refúgio pode ser implementada imediatamente; f) passa a ser possível expulsar estrangeiros a quem se tenha negado refúgio; g) fica permitida a utilização de identificação biométrica dos solicitantes de refúgio; h) solicitações de refúgio para grupos familiares podem ser rejeitadas, caso fique provado que o grupo familiar teria condições de viver com segurança em outro país onde tal grupo familiar goze de vínculos mais sólidos do que aqueles que mantem com estrangeiro que esteja na Noruega; i) integração de solicitantes pode envolver a obrigação de participarem de cursos de língua norueguesa e estudos sociais noruegueses⁸⁵².

Ao mesmo tempo em que a Noruega passa a adotar essa postura mais restritiva, comunicando-a publicamente

⁸⁵² Informação disponível em: <<https://www.regjeringen.no/en/topics/immigration/asylum-regulations-in-norway/insight/tightening-of-norways-asylum-rules/id2465829/>>. Acesso em: fev.2017.

inclusive em mídias sociais⁸⁵³, uma série de discursos oficiais do governo norueguês foram proferidos e divulgados a respeito da nova postura do país frente aos pedidos de refúgio protocolados e a gestão da migração em geral. Dentre os vários discursos oficiais proferidos a respeito do tema, esse estudo tem por objeto três discursos, quais sejam: discurso 1 - *“Migration and the refugee situation”*, proferido em 13 de outubro de 2015 pela Primeira Ministra Norueguesa Erna Solberg⁸⁵⁴; discurso 2 - *“Address to high-level roundtable on humanitarian financing”*, proferido em 23 de maio de 2016 pelo Ministro de Relações Exteriores da Noruega Børge Brende⁸⁵⁵; e discurso 3 - *“European Migration and Asylum Policies for the Future – Nordic perspectives”*, proferido em 21 de outubro de 2016 pela Primeira Ministra Erna Solberg⁸⁵⁶.

Os discursos aqui analisados são coerentes entre si e denotam um esforço retórico para a modificação da política de refúgio da Noruega. De acordo com a metodologia da Análise Crítica do Discurso, importa, em um primeiro momento, relacionar seu conteúdo geral e a contextualização de seu objeto em particular. Assim, o primeiro discurso analisado (*“Migration and the refugee situation”*,

⁸⁵³ Cf. <<https://www.facebook.com/Stricter-asylum-regulations-in-Norway-1682315458658135/?fref=ts>>. Acesso em : out. 2017.

⁸⁵⁴ Informação disponível em: <<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/migration/id2457814/>>. Acesso em: fev 2017.

⁸⁵⁵ Disponível em: <<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/innlegg-under-hoynivarundebordet-om-humanitar-finansiering/id2501466/>>. Acesso em: fev.2017.

⁸⁵⁶ Disponível em: <<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/european-migration-and-asylum-policies-for-the-future--nordic-perspective/id2516903/>> Acesso em: fev.2017.

proferido em 13 de outubro de 2015 pela Primeira Ministra Norueguesa Erna Solberg) aborda o tema do refúgio principalmente na Europa nos últimos anos e propõe uma análise do problema nos âmbitos nacional e internacional, bem como das ações que vêm sendo tomadas pela Noruega em cooperação com a União Europeia. Segundo declara a Primeira Ministra, a compreensão do problema exige indagar-se a respeito das razões pelas quais se verifica um fluxo elevado de refugiados e migrantes na Europa. O discurso está composto de três partes, quais sejam: a) a situação do refúgio no cenário internacional; b) o cenário europeu e o modo como a Noruega se insere nesse contexto; e c) as políticas norueguesas para o tema do refúgio.

O segundo discurso analisado (“*Address to high-level roundtable on humanitarian financing*”, proferido em 23 de maio de 2016 pelo Ministro de Relações Exteriores da Noruega Børge Brende) aborda a política norueguesa relativa ao financiamento das ações humanitárias. Em especial, o discurso propõe que a Noruega concentre esforços no financiamento de ações humanitárias que provejam suporte para Estados fragilizados, no sentido de buscar prevenção de crises humanitárias e encorajar a resiliência das populações afetadas. De outro lado, o discurso ainda refere-se à política norueguesa de concentrar auxílio financeiro a Estados que apresentam situações de “*protracted displacement*”.

Já o terceiro discurso aqui analisado (“*European Migration and Asylum Policies for the Future – Nordic perspectives*”, proferido em 21 de outubro de 2016 pela Primeira Ministra Erna Solberg) trata das prioridades do governo

norueguês no que se refere ao tema dos refugiados, desde a crise que assola a Europa nos anos recentes. O discurso aborda a necessidade de qualificar adequadamente as pessoas que reúnam condições de solicitar refúgio, o problema do retorno a seus países de origem das pessoas que tenham seu pedido de refúgio rejeitado, a eficácia dos instrumentos utilizados para a implementação das políticas de refúgio e, finalmente, o tema das causas dos problemas relacionados ao refúgio.

2. Análise Crítica do Discurso do Governo Norueguês: auxílio humanitário e investimento fora do país

A Teoria Crítica de Análise do Discurso se ocupa de questionar as premissas ideológicas do discurso como natureza discursiva do poder e refletir sobre as relações de dominação na sociedade, buscando alterá-las. A teoria está associada a seus principais autores Norman Fairclough, Teun van Dijk⁸⁵⁷ e Ruth Wodak⁸⁵⁸. A referência metodológica essencial para a análise crítica do discurso aqui adotada, como já anteriormente mencionada, é a de Norman Fairclough, que se ocupou de estudar os modos como a linguagem é utilizada para a compreensão de temas de natureza social. Isto é, como os modos de comunicação estão constrictos pelas estruturas e forças das instituições sociais e como essas instituições e os papéis nelas desempenhados pelas pessoas são definidos pelo uso da linguagem. Isso

⁸⁵⁷ VAN DIJK, TeunA. *Discourse and Power*. Basingstoke and New York: Palgrave-MacMillan, 2008.

⁸⁵⁸ Ruth, Wodak; MEYER, Michael. *Methods for critical discourse analysis*. London: Sage, 2000.

pressupõe duas premissas: a) a linguagem é prática social e não algo dado fora do contexto social; e b) a linguagem não é apenas texto, mas discurso, o que exige a compreensão das condições de produção e interpretação dos textos, ou seja, do processo de comunicação do qual o texto é apenas parte. Essa é uma noção fundamental que inclui os participantes no processo linguístico, reconciliando o social com o textual. Discurso é, portanto, a linguagem como forma de ação social. Fairclough, assim, constrói uma teoria que pressupõe uma conexão e determinação recíproca entre as ordens da sociedade e as ordens do discurso. Isto é, discursos produzem efeitos nas estruturas sociais, mas também são formatados por elas, contribuindo, assim, tanto para a continuidade quanto para as mudanças sociais. A premissa fundamental, assim, é de que há uma determinação social do discurso ao mesmo tempo em que há uma determinação linguística da sociedade⁸⁵⁹.

Para Fairclough, a análise crítica do discurso segue cinco premissas fundamentais:

1. a natureza constitutiva do discurso - o discurso constitui o social, como também os objetos e os sujeitos sociais;
2. a primazia da interdiscursividade e da intertextualidade - qualquer prática discursiva é definida por suas relações com outras e recorre a outras de forma complexa. [...]
3. a natureza discursiva do poder - as práticas e as técnicas do poder moderno são em grau significativo discursivas;
4. a natureza política do discurso - a luta por poder ocorre tanto no discurso quanto

⁸⁵⁹ FAIRCLOUGH, Norman. *Language and Power*, Op. cit., p. 12.

subjacente a ele;

5. a natureza discursiva da mudança social - as práticas discursivas em mutação são um elemento importante na mudança social⁸⁶⁰.

O restrito âmbito desse estudo não permite uma análise dos discursos do governo norueguês nos âmbitos de produção, interpretação e explanação dos textos, tal como preconiza Fairclough⁸⁶¹. Contudo, viável revela-se uma análise crítica do discurso do governo norueguês voltada a desvelar a realidade moldadora do discurso analisado e a realidade que o mesmo discurso pretende influenciar, ou até mesmo criar. Esse nível de profundidade na Análise Crítica do Discurso tem por objeto, mais especificamente, compreender qual a realidade percebida pelo governo norueguês, como ela influencia a formação do discurso e como o discurso pretende moldar a realidade⁸⁶².

⁸⁶⁰ FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Op. cit, p. 81.

⁸⁶¹ FAIRCLOUGH, Norman. *Language and Power*. Op. cit. 1989.

⁸⁶² Para Fairclough, o discurso é parte do processo social, como prática social, sendo determinado por estruturas sociais. Ele é determinado por estruturas sociais e produz efeitos nas estruturas sociais, sendo sustentado ou alterado pelas estruturas sociais. Essas determinações sociais são mediadas pelas premissas ideológicas que, por sua vez, também são influenciadas pelas estruturas sociais. Há, portanto, um processo dialético entre discurso e estrutura social, que mútua e reciprocamente se influenciam. As relações de poder que estão na base das estruturas sociais ensejam lutas sociais, seja para a busca do poder seja para a manutenção do poder. Assim, a explanação envolve conceber o discurso como parte de um processo de luta social, que tem nas relações de poder sua matriz, revelando-se possível conferir o discurso tanto do ponto de vista das estruturas que os formaram quanto do ponto de vista da sua determinação social. Isto é, discursos podem ser vistos como parte do processo das lutas sociais e podem ser contextualizados mais amplamente nessas lutas pelo poder, mas ao mesmo tempo eles podem ser vistos como efeitos dessas lutas. Esse enfoque permite vislumbrar a dialética da prática discursiva: ela está amparada numa estrutura do discurso (passado) e nesse sentido determinada por relações de poder e pode também ser determinante para a configuração de novas relações de poder (futuro) (Ibid, p. 163).

Para tanto, propõe-se uma análise conjunta dos discursos, pois embora tratem de diferentes aspectos do refúgio e do auxílio humanitário proporcionado pela Noruega, eles se auto-referenciam e retratam a mesma realidade, ao mesmo tempo em que procuram legitimar um específico comportamento do Estado norueguês. Para esse fim, necessário se faz observar três aspectos abordados nos discursos: a realidade retratada, as ações propostas e a realidade pretendida nos discursos. Essa metodologia permite a identificação do modo pelo qual os discursos, conjuntamente interpretados, se inserem em determinado contexto da ordem internacional e procuram influenciar esse contexto a partir das ações que propõem.

A realidade que se pretende criar, retratada no discurso 1, ao abordar o tema do deslocamento maciço de pessoas que vem assolando a Europa nos últimos anos, foca-se nos países de onde provêm os solicitantes de refúgio. O discurso faz alusão ao problema da falta de perspectivas tanto nos países de proveniência dos solicitantes de refúgio quanto nos países vizinhos. Menciona a estagnação e os fracos governos de países como Afeganistão e países vizinhos, em contraste com outros países cujos cidadãos constantemente encontram a possibilidade de melhorar sua qualidade de vida. O discurso ainda refere que a principal causa do deslocamento maciço de pessoas está vinculada a políticas governamentais equivocadas nos países de origem dos migrantes. De outra parte, o discurso também alega que conflitos étnicos e religiosos foram inflamados pela comunidade internacional, que negligenciou

em auxiliar no fortalecimento de instituições políticas, no combate a opressão e pobreza, falta de liberdade e respeito por direitos humanos nos países de onde atualmente provêm essas pessoas. O foco, como se pode ver, está nos países fragilizados dos quais migram os cidadãos que acabam por solicitar refúgio.

Já o discurso 2, ao abordar o tema do financiamento das ações humanitárias por parte da Noruega, qualifica a Noruega como um dos grandes doadores no mundo e reitera o compromisso do país em manter-se como tal. O discurso, contudo, é claro no sentido de afirmar que o foco deve ser o suporte a Estados fragilizados e não na absorção de um maior número de refugiados pela Noruega.

O discurso 3 trata das prioridades da Noruega no que se refere ao tema dos refugiados e menciona o elevado número de solicitações de refúgio recebidas pelo país nos últimos anos. Refere que o sistema de refúgio do país foi testado exaustivamente com os efeitos da crise humanitária que chega às portas da Europa e que medidas urgentes foram adotadas para lidar com a situação. O discurso ainda elabora sobre alguns riscos associados ao refúgio na Noruega: risco de refugiados envolverem-se no mercado informal de trabalho, de passarem a depender economicamente de benefícios governamentais, de prejudicarem a economia interna do país e o seu *welfare system*.

Como se pode observar, os discursos adotam premissas muito claras em relação a realidade que o governo pretende retratar: o elevado número de solicitações de refúgio está relacionado com a falência dos Estados dos quais os

solicitantes provém. Mas por outro lado, o excessivo número de solicitações de refúgio pode desestabilizar o *status quo* social da Noruega, algo muito caro para essa sociedade.

Enquanto o discurso 2 limita-se a recomendar que a Noruega mantenha-se na lista de grandes provedores de auxílio humanitário, os discursos 1 e 3 propõem claras ações na gestão da migração na Noruega: eles propõem a necessidade de modos “eficientes” de diferenciação entre refugiados e migrantes motivados por fatores econômicos, a necessidade de implementação de mecanismos de repatriação daqueles que se tenha rejeitado o pedido de refúgio e a necessidade de compreensão das causas da migração a atuar diretamente nos países dos quais os refugiados provém. Ademais, os discursos propõem a criação de centros de recebimento de refugiados na Grécia e na Itália, a criação de uma lista de países de origem considerados seguros e sobretudo o incremento de investimentos para fornecimento de auxílio aos países de procedência dos migrantes.

Verifica-se, portanto, uma tendência a restringir-se a entrada de refugiados na Noruega, com o fechamento de fronteiras e o incremento de investimentos fora do país, concentrando os esforços nos países de origem dos refugiados. Essa a realidade aparentemente pretendida pelo discurso norueguês, que também refere, especificamente no discurso 1, o problema dos elevados custos internos do país para com refugiados. Segundo afirma a Primeira Ministra, necessário revela-se reduzir esses custos internos para permitir mais investimentos com auxílio humanitário fora do país.

3. O Discurso Frente ao Direito Internacional: non refoulement e non-entrée

O discurso do governo norueguês permanece bastante generoso no que se refere aos aportes financeiros do país   questão humanitária em geral. A Noruega permanece também disposta a prover auxílio a países cujos cidadãos tenham migrado em busca de refúgio. Não se quer, pelo espaço restrito desse texto, questionar a contribui o humanitária da Noruega e adentrar na pol mica discussão sobre a ingerência dos países do "Norte" a partir de uma prática humanitária internacional politizada e representante do poder consolidado, o problema que se pretende analisar se situa precisamente nas recentes restri es impostas pelo governo aos migrantes em busca de refúgio. Situa es como rejeitar solicitantes de refúgio provenientes da Rússia que possuam visto para aquele país, determinar a devolu o de solicitantes de refúgio a outras partes de seus próprios países que não apresentem situa es de perigo, direcionar o orçamento voltado ao financiamento de a es humanitárias fora da Noruega para impedir a chegada de refugiados para fins de evitar sua entrada são exemplos de a es que precisam ser interpretadas à luz do fundamental princípio de *non-refoulement*.

O princípio do *non-refoulement*, geralmente associado ao Direito dos Refugiados, foi consagrado na Conven o de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados em seu artigo 33, mas também encontra previsão no Direito Internacional dos Direitos Humanos, no Direito Internacional Hu-

manitário e em tratados extradicionais, sendo reconhecido como uma das mais importantes normas de Direito Internacional. No âmbito restrito do Direito dos Refugiados, seu conteúdo estabelece que Estados não podem devolver refugiados a Estados ou lugares onde continuem correndo risco de vida, perseguição, tortura, tratamentos desumanos, etc. O princípio funciona como um pêndulo entre os Direitos Humanos do refugiado e o poder soberano do Estado destino do refugiado⁸⁶³.

Do ponto de vista da Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados, refugiados conservam o direito de chegar a determinado Estado por sua própria iniciativa e não ser penalizados, além de gozar de proteção enquanto durar a situação de risco em seus países de origem. O *status* de refugiado não depende de uma declaração oficial. Segundo a Convenção, por sua natureza declaratória, o Estado receptor meramente reconhece o *status* de refugiado, não o constitui oficialmente. Isto é, refugiados são assim considerados em razão da situação fática de seus países de origem, o que constitui geralmente um desafio para a implementação de certas políticas de gestão da migração. Consequentemente, o processo de análise da situação de determinado refugiado, a fim de verificar se deve-se reconhecer-lhe o direito ao refúgio, não é sumário e não pode juridicamente ser realizado de forma discricionária, exigindo uma avaliação cautelosa das circunstâncias daquele indivíduo e de seu país de origem. Portanto, juridicamente a pessoa que solicita refúgio deve ser pelo menos

⁸⁶³ CHETAIL, Vincent. BAULOZ, Celine. *Research Handbook on International Law and Migration*. Northampton: 2014, p. 114.

temporariamente admitida no Estado receptor até que a avaliação de seu *status* seja concluída. Uma política, portanto, de controle de fronteiras que admita a rejeição sumária de solicitantes de refúgio não se revela em sintonia com a Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados, nem tampouco, de forma mais ampla com o Direito Internacional dos Direitos Humanos⁸⁶⁴.

Os últimos 25 anos, contudo, assistiram a uma crescente politização do refúgio e da migração. Na medida em que a migração cresceu, também foram implementados controles e políticas restritivas em países receptores de refugiados, tais como a criação dos assim denominados *safe country of origin* ou *safe third country*. Antes considerado um princípio protetivo dos refugiados, o *non refoulement* passou a ser considerado por muitos países receptores como um muitas vezes indesejado “cheque em branco” para qualquer migrante que se declarasse postulante ao refúgio⁸⁶⁵.

No continente europeu, paralelamente, verificou-se uma expansão das funções de seleção e controle da migração em fronteiras. Cresceu o número de terceirização da função estatal de controle de fronteiras para Estados vizinhos. Essa nova tendência na gestão da migração contribuiu para o crescimento da migração clandestina, que por sua vez denunciou um sentimento de fracasso no controle de fronteiras na Europa. Como consequência, a Europa passou a adotar o conceito de “*Global Approach*” para

⁸⁶⁴ HATHAWAY, James C; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. *University of Michigan Law School Scholarship Repository*, 8-1-2014.

⁸⁶⁵ *Ibid.*

o tema da gestão da migração a partir de 2005 e, a partir de 2008, o conceito de “*Integrated Border Management*”. Trata-se de propor uma visão mais coletiva do problema da migração e menos relacionada ao modo como cada país administra o problema. De outro lado, esse movimento procurou ampliar a pauta da gestão da migração, para fazer com que não só o tema dos fluxos de pessoas seja considerado e gerido, mas também que se reflita sobre os processos sociais que condicionam a migração, tais como conflitos armados, desenvolvimento econômico, etc. Esse modelo ensejou a expansão do escopo da gestão da migração: deixa-se de considerar apenas o tema dos fluxos de refugiados e seus efeitos sobre os países receptores para também refletir-se sobre as condições dos países de origem dessas pessoas, bem como os países em que se dá o seu trânsito. A gestão da migração, a partir desse modelo, deixa de ser apenas local e passa a ser potencialmente global, abrangendo processos que extrapolam os limites internos de cada Estado⁸⁶⁶.

Países usualmente receptores de refugiados buscam uma saída ao princípio de *non-refoulement* a partir desse modo “coletivo” ou “global” de gestão da migração. A ideia, assim como se verifica claramente do discurso do governo norueguês, consiste em permanecer como doador e financiador de medidas humanitárias e protetivas de pessoas afetadas por conflitos armados e outras circunstâncias que causam migração *indesejada*, mas ao mesmo

⁸⁶⁶ HELLER, Charles. Perception management – Deterring potential migrants through information campaigns. *Global Media and Communication*, v. 10(3), p. 303–318, 2014.

tempo restringir o número de refugiados em seu próprio território. Trata-se do que se convencionou denominar de políticas de *non-entrée*, amparadas na ideia de que países receptores de refugiados logrem escapar do princípio de *non-refoulement* e, conseqüentemente, de suas obrigações internacionais. Juridicamente, as conseqüências de tais ações políticas pode levar à corrosão do sistema global de proteção a refugiados e o esvaziamento do próprio Direito Internacional dos Refugiados. Por uma engenharia política voltada à proteção de suas fronteiras e, supostamente, pelo equilíbrio de suas sociedades, corre-se um risco ainda maior pelo efeito dominó de tal prática em outros países do mundo⁸⁶⁷.

A atual geração de práticas relativas a *non-entrée* envolve a cooperação recíproca dos Estados usualmente receptores de refugiados: a fim de reduzir o influxo de refugiados eles se utilizam de relações diplomáticas e incentivos financeiros, proveem equipamentos e treinamento a países de trânsito dos refugiados e agem em conjunto em suas ações internacionais voltadas a interceptação de migrantes. Ao mesmo tempo, os mesmos Estados receptores de refugiados, usualmente desenvolvidos e dotados de sistemas eficientes de bem-estar social, mantêm discursos públicos e oficiais nem sempre condizentes: querem refugiados longe de suas jurisdições e para isso se engajam em uma série de ações voltadas ao *non-entrée*, mas publicamente declaram-se comprometidos com o problema e solidários com refugiados em geral.

⁸⁶⁷ HATHAWAY, James C; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Op. cit.

Conclusão

Estados são proibidos de devolver solicitantes de refúgio a lugares onde possam sofrer risco de perseguições, tortura, ou tratamento desumano ou degradante: *o princípio de non-refoulement*, como já analisado anteriormente, em relação ao tema do refúgio, suspende as regras específicas de controle migratório até que as circunstâncias do solicitante e de seu país de origem sejam analisadas, limitando assim a soberania do Estado e seu poder de controle de suas fronteiras.

As alterações no discurso oficial de países receptores de refugiados, como a Noruega, refletem o fortalecimento do discurso anti-migratório fundado em percepções de um suposto alinhamento entre refugiados, ameaças terroristas e a possível fragilização do *Welfare State* norueguês, diante dos altos custos com um grande número de novos refugiados no país. O discurso atual tende a reduzir e alterar o foco do contexto interno da Noruega (referentes às principais características da política de integração de refugiados no país) para se concentrar nos países de origem dos refugiados ou naqueles em que se dá o seu trânsito. Impedir o tráfico de pessoas, reduzir o impacto das causas do refúgio, investir em centros de recepção de refugiados em países vizinhos aos países de proveniência dos refugiados são exemplos das iniciativas hoje apregoadas por países como a Noruega. Nesse sentido, países de origem ou de trânsito de refugiados, a seu turno, parecem abertos a investimentos relacionados ao fluxo de refugiados, pois estão muito expostos ao problema.

Ainda, o discurso do governo norueguês aqui analisado demonstra um movimento dicotômico que, embora aparentemente comprometido com o problema do refúgio e suas causas, tem por objetivo fugir das consequências do descumprimento do Direito Internacional. Assim, o fechamento de fronteiras a solicitantes de refúgio não revela-se em sintonia com a norma internacional. A postura do governo norueguês, assim, busca promover uma situação de “não aplicação do Direito Internacional”, uma espécie de evasão da norma jurídica protetora do refugiado. Tal comportamento, aliado a amplas campanhas de comunicação divulgadas em mídias sociais, sites e jornais locais parecem confirmar a opção do atual governo de se afastar, não apenas dos ideais de *Nansen*, mas dos próprios ditos “valores noruegueses”, valores estes tão veementemente defendidos em processos de integração de refugiados na sociedade norueguesa.

Referências Bibliográficas

BRENDE, Børge. *Address to high-level roundtable on humanitarian financing*. Discurso proferido em 23 mai. 2016.

CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Celine. *Research Handbook on International Law and Migration*. Northampton: Edward Elgar, 2014.

FAIRCLOUGH, Norman. *Language and Power*. Harlow: Longman, 1989.

_____. *Critical Discourse Analysis: the critical study of language*. New York: Longman, 1995.

_____. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: UNB, 2001.

_____. *Analysing Discourse*. London: Routledge, 2003.

_____. *Language and Globalization*. London: Routledge. 2006.

_____. *An interview with Norman Fairclough*. Comunicação Pública. Jan. 2008.

HATHAWAY, James C; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. *University of Michigan Law School Scholarship Repository*, 8 -1, 2014.

HELLER, Charles. Perception management - Deterring potential migrants through information campaigns. *Global Media and Communication*, v.ol. 10(3), p. 303-318, 2014.

NORWEGIAN DIRECTORATE FOR IMMIGRATION. Asylum Decisions by Citizenship and Outcome, 2016.

NORWEGIAN MINISTRIES. Immigration and Immigrants 2014-2015, IMO Report for Norway, 2014-2015.

SOLBERG, Erna. *European Migration and Asylum Policies for the Future - Nordic perspectives*. Discurso proferido em 21 de outubro de 2016.

_____. *Migration and the refugee situation*. Discurso proferido em 13 de outubro de 2015.

VAN DIJK, Teun A. *Discourse and Power*. Basingstoke and New York: Palgrave-MacMillan, 2008.

WODAK, Ruth; MEYER, Michael. *Methods for critical discourse analysis*. London: Sage, 2000.

Uma Aproximação ao Sistema Canadense de Reconhecimento da Condição de Refugiado

Gustavo Simões*
Leonardo Cavalcanti**
Dina Araujo***
Emmanuel Brasil****

Introdução

O objetivo do presente texto é analisar a política do Canadá para refugiados, especificamente com a análise de aspectos relevantes da política e da legislação canadense para o acolhimento e proteção dos refugiados. Em concreto, o texto descreve o sistema canadense de reconhecimento da situação de refúgio e as diferentes categorias de refugiados no país.

A política migratória canadense sofre forte influência da construção histórica do país baseada no multiculturalismo. O governo canadense foca não apenas na entrada do imigrante, mas se preocupa com a sua inserção na sociedade, auxiliando os novos moradores em seu processo de integração.

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR) no curso de Relações Internacionais. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília.

** Professor Adjunto na Universidade de Brasília (UnB) - Instituto de Ciências Sociais - Departamento de Estudos Latino Americanos (ELA), bolsista de Produtividade em Pesquisa (CNPq). Coordenador Científico do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra).

*** Mestranda em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latino Americanos (DELA) da Universidade de Brasília. Pesquisadora do OBMigra.

**** Graduando em Sociologia pela Universidade de Brasília. Pesquisador do OBMigra.

Com suas particularidades culturais sendo protegidas pelo Estado, os imigrantes recebem suporte através de investimentos em aulas de francês ou inglês; acesso a serviços básicos como educação, saúde e moradia; determinação de seus direitos e deveres; e incentivos para inserção dos imigrantes no mercado de trabalho, o que estimula o crescimento econômico do país⁸⁶⁸.

O Canadá é membro signatário da Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiado (Convenção de 1951). Além disso, o país faz parte do Protocolo de 1967 Relativo ao *Status* dos Refugiados (Protocolo de 1967). Por esse motivo, o país segue uma série de obrigações internacionais ao oferecer um sistema de proteção e acolhimento aos refugiados.

O sistema canadense de proteção e acolhimento aos refugiados pode ser dividido em duas grandes áreas: O Programa de Reassentamento para Refugiados e Migrantes Humanitários e o Programa para Refugiados que solicitaram o refúgio no território canadense.

O Programa de Reassentamento para Refugiados do Canadá baseia-se na “solução duradoura” da Organização das Nações Unidas que, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), assim define:

Alguns refugiados não podem voltar para casa ou não estão dispostos a fazê-lo, pois teriam de enfrentar perseguições contínuas. Muitos inclusive vivem em situações perigosas ou tem necessidades específicas

⁸⁶⁸ HYNIE, Michaela; HYNDMAN, Jennifer. From new comer to canadian: making refugee integration work. *Policy Options Magazine*, mar. 2016.

que não podem ser resolvidas nos países onde buscaram proteção. Em tais circunstâncias, o ACNUR ajuda a reassentar refugiados em um terceiro país, como a única solução segura e viável. De todos os refugiados sob os cuidados do ACNUR em todo o mundo, apenas uma pequena parte é indicada para o reassentamento (ACNUR, 2016)⁸⁶⁹.

O objetivo deste texto é analisar a política canadense para refugiados, destacando alguns pontos que merecem ser aprofundados em outras oportunidades. Para isso, serão discutidos aspectos relevantes da política e da legislação canadense para o acolhimento e proteção dos refugiados, descrevendo o sistema de obtenção de refúgio e as diferentes categorias de refugiados no país.

O texto foi dividido em quatro partes. Além dessa sucinta introdução, o texto tem duas partes centrais. Uma delas descreve os diferentes programas estatais de reassentamento no Canadá: *Government Assisted Refugees* (GAR's), *Private Sponsored Refugees* (PSR's) e *Blended Visa-Office Referred* (BVOR's). A outra parte apresenta o processo de determinação do *status* de refugiado no território canadense. Por último, nas considerações finais do texto se realiza uma breve comparação entre o sistema canadense de acolhimento aos refugiados com a situação brasileira. Ainda que o texto não tenha o intuito de realizar um trabalho comparativo entre o Brasil e o Canadá, o texto permite fazer reflexões finais em perspectiva comparada.

⁸⁶⁹ ACNUR. Reassentamento. [s.d.b]. Disponível em português: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/reassentamento/>>. Acesso em: 14 out. 2016.

1. O Programa de Reassentamento Canadense: GAR's, PSR's e BVOR's

As obrigações internacionais e todo o processo de determinação da condição de refugiados no Canadá são regulamentados pelo *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) de 2001 com entrada em vigor em 2002⁸⁷⁰.

Conforme já destacado, a lei de refugiados canadense divide em alguns grupos os perfis de refugiados. Basicamente existem algumas modalidades de reassentamento que categoriza de acordo com o programa. Em primeiro lugar, tem os chamados *Government Assisted Refugees* (GAR's).

Os GAR's são refugiados reconhecidos pelos termos da Convenção de 1951 por outros países e são inteiramente apoiados pelo governo nacional canadense ou pelo governo da província do Quebec⁸⁷¹. Esse é o termo que a lei canadense confere aos refugiados escolhidos pelo programa de reassentamento financiado pelo governo.

O processo para ser escolhido como beneficiário do programa de reassentamento canadense pode demorar pelo menos seis meses ou mais⁸⁷². O processo de escolha in-

⁸⁷⁰ CANADA. *Immigration and Refugee Protection Act*. 2001. Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/>>. Acesso em 23.01.2018. Essa lei foi bastante modificada em 2012 a fim de conter as medidas restritivas do Governo conservador de Stephen Harper.

⁸⁷¹ LIBRARY OF CONGRESS. *Refugee Law and Policy: Canada*. 2016. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/canada.php#Canada>>. Acesso em: 11 out. 2016.

⁸⁷² CANADA. *Government-Assisted Refugee Resettlement in Canada*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada, 2014.

clui exames médicos, verificação de antecedentes criminais dos potenciais escolhidos, assim como membros da família.

Caso seja escolhido, o beneficiário e sua família recebe apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do governo canadense para os preparativos para a viagem. Em alguns países, a OIM juntamente com o governo canadense oferece palestras sobre a vida no Canadá.

Os custos com a passagem e o exame médico necessário para entrar no Canadá não são gratuitos, o que deixa mais difícil a entrada especialmente para aqueles mais vulneráveis. O Governo canadense oferece um empréstimo que deve ser pago pelo refugiado, entre um e seis anos, a depender do total do empréstimo. Esse empréstimo causa problemas especialmente para refugiados muçulmanos, tendo em vista que são cobrados com juros, prática essa proibida por seus valores religiosos.

Segundo o Canadian Council for Refugees⁸⁷³, muitos GAR's chegam endividados no Canadá, visto que os custos das passagens são altos. No entanto, os GAR's recebem assistência mensal pelo *Resettlement Assistance Program* (RAP) que varia de acordo com a província, a cidade e o número de familiares. Em Toronto, em 2015, esse valor para um indivíduo era de 781 dólares canadenses⁸⁷⁴. Essa ajuda tem prazo máximo de um ano da chegada do refugiado ao Canadá.

⁸⁷³ CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. About the CCR. nov. 2013. Disponível em: <<http://ccrweb.ca/en/about-ccr>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

⁸⁷⁴ De acordo com informações do codiretor do FCJ Refugee Centre, Francisco Rico, em fevereiro de 2015.

Além disso, os GAR's recebem uma ajuda de custo para instalação, roupa, compra de materiais básicos como panelas, copos, pratos. Essa ajuda mensal também varia de acordo com os critérios acima mencionados e segue aproximadamente os mesmos valores da ajuda mensal. Esse programa (RAP) também fornece ajuda aos centros de acolhimento de migrantes e refugiados com recursos para acomodação, alimentação, apoio médico e outros serviços básicos.

Por último, cabe destacar que os GAR's chegam ao país com o visto de residência permanente, o que permite diminuir algumas dificuldades que os refugiados, que não recebem esse visto, enfrentam como entraves para comprar imóveis, contrair empréstimos e conseguir empregos mais estáveis.

Além dos GAR's, outro grupo beneficiado pelo programa de reassentamento canadense são os chamados *Private Sponsored Refugees* (PSR's). Com uma proposta muito parecida aos dos GAR's, os PSR's são financiados por grupos privados com acordos com o *Citizenship and Immigration Canada* (CIC) para trazer essas pessoas ao Canadá, ou por cinco canadenses (ou residentes permanentes) conhecido como "Grupo dos Cinco", ou ainda patrocinados por associações religiosas ou comunitárias.

Esse tipo de modalidade surge em 1979 e já levou ao Canadá mais de 200.000 refugiados desse modo⁸⁷⁵. Em 2012, conforme será descrito a seguir, uma série de questões foram modificadas na IRPA, entre elas restrições a

⁸⁷⁵ CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. *Important Changes in Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*. Toronto: CCR Press, 2013.

esse tipo de patrocínio. A mais significativa foi a impossibilidade de trazer refugiados de fato, ou seja, pessoas em situação de refúgio, mas que não eram reconhecidas como refugiados por governos de outros países.

O *Private Sponsored Refugee* pode ser feito diretamente a um refugiado específico ou qualquer refugiado escolhido pelo programa de reassentamento do ACNUR ou recomendados pelo governo canadense, desde que esses possuam o *status* de refugiado reconhecido pelo governo dos terceiros países, com a exceção dos sírios e dos iraquianos, desde setembro de 2015.

Segundo o CCR:

*Private sponsorship is additional to government assisted refugees. Each year the government makes its commitment, on behalf of Canadians, to resettle a certain number of refugees. Anything that Canadians do through private sponsorship is on top of that commitment. This means that it allows Canadians to offer protection and a permanent home to extra refugees, who would not otherwise have the opportunity.*⁸⁷⁶

Assim como os GAR's, os PSR's também recebem residência permanente do governo canadense, mas todos os custos de sua permanência são arcados pelos grupos que os apoiam por um prazo de até um ano após a chegada do refugiado no Canadá, assim como os GAR's, o governo

⁸⁷⁶ “O patrocínio privado é adicional aos refugiados assistidos pelo governo. Todos os anos, o governo compromete-se, em nome dos canadenses, a reassentar um certo número de refugiados. Tudo o que os canadenses fazem através do patrocínio privado está em cima desse compromisso. Isso significa que permite que os canadenses ofereçam proteção e um lar permanente para refugiados extras, que de outra forma não teriam a oportunidade”. Ibid. (tradução livre).

pode solicitar que esse prazo seja estendido até trinta e seis meses, caso o refugiado ainda necessite de cuidados. Esses custos incluem: moradia, alimentação, vestimentas, entre outras necessidades básicas.

No entanto, os PSR's estão se integrando e se tornando autossuficientes muito mais rápido que os GAR's⁸⁷⁷. Essa autossuficiência pode ser explicada por uma série de fatores que não cabe aqui explorar, mas entre outros Hyndman aponta que a ajuda e a pressão dos grupos privados ajudam os PSR's se tornarem independentes mais rápido⁸⁷⁸.

Segundo o governo canadense, o custo para manter um refugiado por esse programa seria de 12.600 dólares canadenses, aumentando de acordo com o tamanho da família, de acordo com a tabela 1.

Desde janeiro de 2013, o governo canadense adotou uma nova nomenclatura de refugiado reassentado, é o chamado *Blended Visa-Office Reffered* (BVOR). O programa BVOR mescla a categoria dos refugiados mantidos pelo governo (GAR's) com os refugiados mantidos por entidades privadas (PSR's).

Nesse programa, os custos são divididos entre as entidades privadas e o governo federal. O refugiado escolhido por esse programa recebe apoio mensal semelhante ao concedido aos GAR's, mas apenas por seis meses, enquanto os outros seis meses são de obrigação das entidades privadas. Essas entidades recebem ainda a obrigação de conceder suporte social e emocional durante um ano da chegada desse refugiado no Canadá.

⁸⁷⁷ HYNDMAN, Jennifer. *Research Summary on Resettled Refugee Integration in Canada*. Toronto: UNHCR, 02 mai. 2011.

⁸⁷⁸ Ibid.

Tabela 1 - Custo para manter um refugiado de acordo com o tamanho da família em dólares canadenses⁸⁷⁹.

Tamanho da Família	Gasto com os 12 meses	Gasto inicial	Custo Total
1	9,800	2,800	12,600
2	16,800	4,400	21,200
3	17,700	5,300	23,000
4	20,000	7,000	27,000
5	22,500	7,200	29,700
6	24,500	8,000	32,5000
Membro Adicional	1,550	1,000	2,550

Entre os grupos identificados como prioritários constam os colombianos no Equador⁸⁸⁰. Embora seja uma solução interessante, o programa ainda é pequeno se comparado aos GAR's e PSR's.

No ano fiscal de 2014/2015, ano da implementação do BVOR, o programa recebeu apenas 1.376.612 dólares canadenses, já os GAR's e PSR's receberam investimentos no total de 14.189.432 dólares e 13.297.429 dólares, respectivamente, o que representa cerca de 5% do total de todos os programas de reassentamento no Canadá para aquele ano⁸⁸¹.

Por último, cabe destacar que existem os refugiados que solicitam refúgio em território canadense. Sejam eles solicitantes de refúgio, refugiados reconhecidos ou aqueles que já tinham ganhado residência permanente ou cidadania, mas que passaram pelo procedimento de refúgio.

⁸⁷⁹ CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA. *Designated Countries of Origin*. Ottawa, Government of Canada, 12 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform-safe.asp>>. Acesso em: 24 out. 2016.

⁸⁸⁰ RSTP. Refugee Sponsorship Training Program, Blended Vor Program. 2016. Disponível em: <<http://www.rstp.ca/en/special-initiatives/blended-vor-program/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

⁸⁸¹ CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA. Op. cit.

Os refugiados que solicitam refúgio no Canadá recebem menos assistência do que aqueles escolhidos pelos diferentes programas de reassentamento. Em primeiro lugar, eles são solicitantes de refúgio e, portanto, aguardam um *status* migratório definitivo. Após reconhecimento da condição de refúgio, eles permanecem anos para conseguir a residência permanente. Alguns, como o caso de um refugiado colombiano⁸⁸², passam doze anos para receber essa residência permanente.

2. Landed in Refugees e o Processo de Determinação do Status de Refugiado

Os refugiados *landed in* são todos aqueles que já se encontram no Canadá ou solicitam seu refúgio no momento de entrada. O refúgio solicitado em solo canadense é reconhecido pelo *Immigration and Refugee Board* (IRB) e pode ser solicitado por pessoas que já estão no Canadá ou em qualquer porta de entrada marítima, aérea ou terrestre do país.

Independentemente de onde tenha sido solicitado, o pedido de refúgio segue os mesmos trâmites, que passaremos a ver a seguir. Todos esses procedimentos descritos estão encontrados na lei de refugiados canadense, a *Immigration and Refugee Act* (IRPA) de 2002, modificada em 2012 em alguns aspectos.

⁸⁸² KEUNG, Nicholas. From Death Threats to Limbo: A Colombian Refugee's 12 years of waiting in Canada. *The Star*, 15 de abril de 2015. Disponível em: <<https://www.thestar.com/news/immigration/2015/04/16/from-death-threats-to-limbo-a-colombian-refugees-12-years-of-waiting-in-canada.html>>. Acesso em 23.01.2018.

Em primeiro lugar, importante notar que nem todas as pessoas podem solicitar esse julgamento pelo IRB. Segundo a lei canadense, pessoas que já tenham o *status* de refugiado em países aos quais elas podem retornar, pessoas que já receberam algum tipo de proteção no Canadá, todos aqueles que chegam pela fronteira terrestre entre os Estados Unidos da América (EUA) e o Canadá, pessoas que afetem a segurança por possuir histórico criminal e/ou de terrorismo, pessoas que já tenham tido seu julgamento e o *status* não reconhecido pelo IRB e pessoas que tenham desistido de um pedido anterior não podem ser admitidas como passíveis da determinação do *status* de refugiado pelo órgão canadense.

Cabe destacar que uma das exceções são aqueles que chegam pela fronteira terrestre entre EUA e Canadá. O acordo entre EUA e Canadá foi assinado em 5 de dezembro de 2002 e entrou em vigor em 29 de dezembro de 2004. Intitulado *Canada-U.S. Safe Third Country Agreement*, esse acordo foi visto como uma restrição à entrada de refugiados, sobretudo latino-americanos que chegavam aos EUA e recebiam informações de que o lado canadense oferecia mais vantagens.

Entre as exceções do *Third Safe Country* encontram-se aqueles que já possuem um familiar no Canadá, crianças desacompanhadas e pessoas de interesse público. A respeito dos problemas causados por esse tipo de restrição, Francisco Vidal, advogado do *Center for Spanish Speaking People* de Toronto, relata o seguinte: Outra opção é que se for menor de idade pode entrar no Canadá, contudo isso gerou o

envolvimento de muitos coiotes, há muita gente que se esforça para por pessoas dentro do Canadá, pois é muito diferente se tu te apresentas no porto de entrada do que se te apresentas na oficina de emigração aqui no centro de Toronto. Se tu já estás dentro de Toronto, que entrou ilegalmente ou com papéis falsos, não importa, eles querem escutar o seu caso. Então isso causou muito, como uma barreira para as pessoas, especialmente para as pessoas da América do Sul⁸⁸³.

Caso o solicitante de refúgio possa ter seu pedido ouvido, o processo caminha da seguinte forma. Se o pedido foi feito no porto de entrada, o solicitante recebe todos os formulários e tem o prazo de 15 dias para preenchê-los. Além disso, o IRB determina uma data para o julgamento (normalmente em um prazo de dois a três meses segundo os especialistas). Se o pedido foi feito com o solicitante já em solo canadense, o mesmo deve levar todos os documentos preenchidos e o oficial do IRB irá agendar a data do julgamento.

Esse julgamento é baseado em uma entrevista que varia enormemente de julgador para julgador. Existem aqueles simpáticos aos refugiados e aqueles com índices de rejeição enormes. Em 2016, o CCR realizou uma pesquisa com todos os julgadores do IRB e alguns tiveram índices de aprovação próximos a zero no ano de 2015⁸⁸⁴.

⁸⁸³ Entrevista realizada no marco no trabalho de campo da tese de doutorado de Gustavo Simões com título *“Integracao Social de refugiados e solicitantes de refugio no Brasil e no Canada: Colombianos em São Paulo e em Toronto”* defendida em 2017 no Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília.

⁸⁸⁴ CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. About the CCR. nov. 2013. Disponível em: <<http://ccrweb.ca/en/about-ccr>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

No entanto, o próprio relatório do CCR estabelece que isso “pode ser em virtude de certos julgadores se especializarem em regiões geográficas ou grupos populacionais que tem um índice de rejeição maior que a média”⁸⁸⁵.

Existem diversos estudos discutindo os problemas do sistema de determinação de refúgio no Canadá e esse caráter impessoal, por exemplo, Crepeau e Nakache⁸⁸⁶, Rousseau *et al.*⁸⁸⁷, Hardy⁸⁸⁸, Lacroix⁸⁸⁹, Hynie e Hyndman⁸⁹⁰ e Hyndman⁸⁹¹.

Se o julgador considerar o pedido aceitável, aquela pessoa é reconhecida como refugiada, caso contrário, ela pode apelar para o *Refugee Appeal Division* (RAD) em um prazo de quinze dias. Caso essa apelação seja julgada improcedente, o solicitante pode ainda apelar à Corte Federal ou então entrar com pedido para vistos humanitários ou então aplicar para o *Pre-Removal Risk Assessment* (PRRA)

⁸⁸⁵ CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. *Important Changes in Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*. Op. cit.

⁸⁸⁶ CREPEAU, François; NAKACHE, Delphine. Critical Spaces in the Canadian Refugee Determination System: 1989-2002. *International Refugee Law*, v. 20, n. 1, p. 50-122, 2008.

⁸⁸⁷ ROUSSEAU, Cécile. et al. The Complexity of Determining Refugeehood: A Multidisciplinary Analysis of the decision-making process of the Canadian Immigration and Refugee Board. *Journal of Refugee Studies*, v. 15, n. 1, 2002.

⁸⁸⁸ HARDY, Cynthia. Refugee Determination: Power and Resistance in Systems of Foucauldian Power. *Administration & Society*, v. 35, n. 4, 2003.

⁸⁸⁹ LACROIX, Marie. Canadian Refugee Policy and the Social Construction of the Refugee Claimant Subjectivity: Understanding Refugeeeness. *Journal of Refugee Studies*, v. 17, n. 2, p. 147-166, 2004.

⁸⁹⁰ HYNIE, Michaela; HYNDMAN, Jennifer. Op. cit.

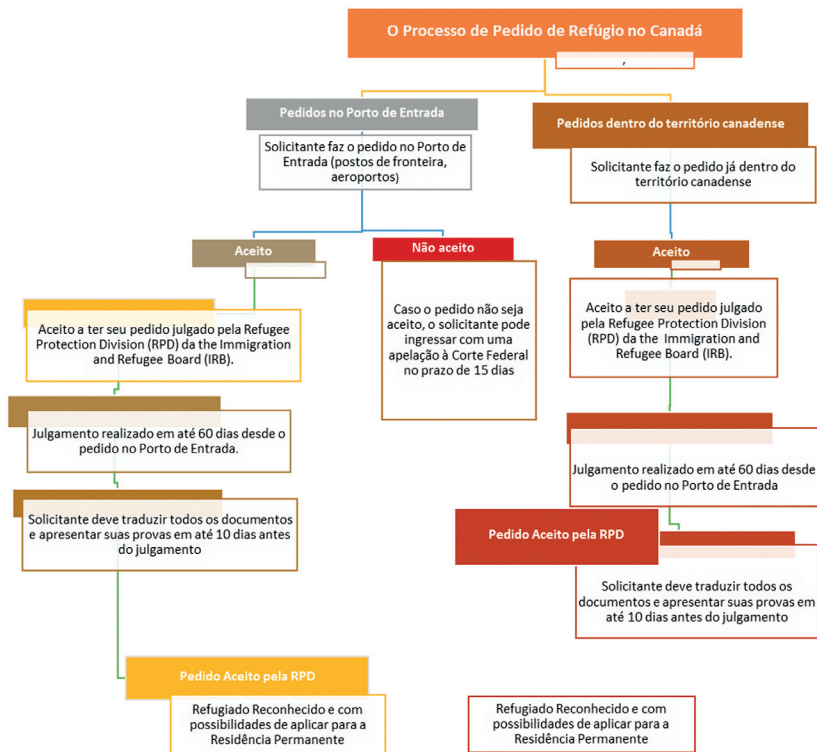
⁸⁹¹ *Ibid.*

que impossibilita a pessoa de ser enviada de volta ao seu país de origem ou para outro lugar.

Se o pedido de refúgio foi considerado aceito, o refugiado pode já começar a aplicar para o *status* de residente permanente e a exercer seus direitos. A esse respeito, falaremos mais a seguir.

Um solicitante de refúgio considerado elegível para um julgamento já recebe direito de atendimento via *Interim Federal Health Program* (IFH), desde que não esteja coberto por planos e/ou seguros provinciais. O IFH cobre atendimentos médicos básicos, mas não cobre a totalidade dos atendimentos oftalmológicos, dentários e todos os remédios prescritos, o que gera uma dificuldade para os refugiados, segundo Lynn Hannigan, assistente da Casa El Norte, um centro de atendimento a refugiados em Fort Erie, na fronteira com os EUA.

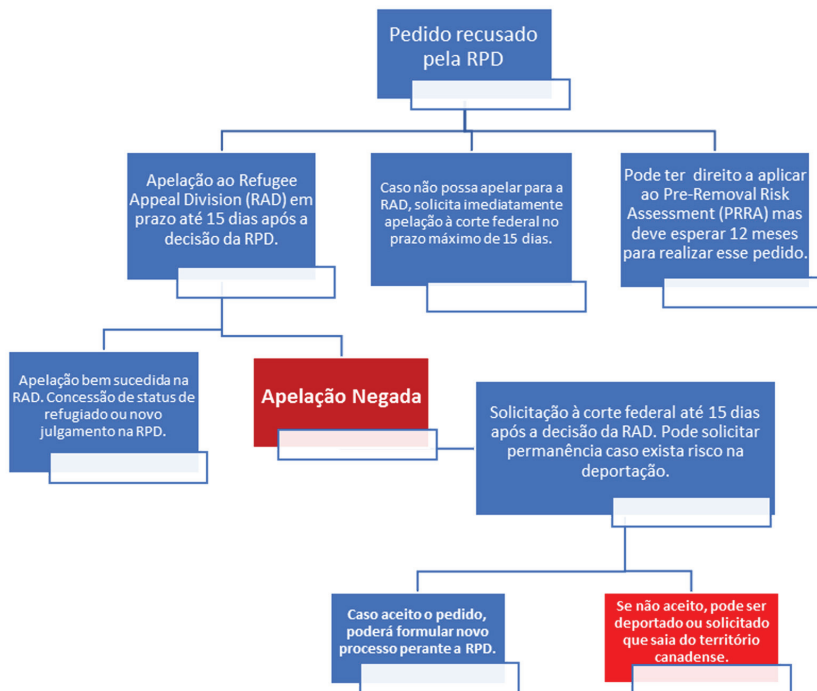
Figura 1 - Fluxo do Processo de Pedido de Refúgio no Canadá⁸⁹².



O IFH ainda cobre alguns atendimentos médicos específicos como psicólogos, fisioterapeutas e fonoaudiólogos, mas alguns solicitantes de refúgio ainda frequentam as *Refugee Health Clinics* oferecidas pelos centros de acolhimento.

⁸⁹²CLEO. Refugee Rights in Ontario: Information for front-line workers. Toronto: CLEO, 2016. Disponível em: <<https://refugee.cleo.on.ca/en/refugee-claim-flowchart>>. Acesso em: 23 jan 2018. (tradução livre).

Figura 2 - Fluxo do Processo de Pedido de Refúgio no Canadá após a negação⁸⁹³.



Com relação ao trabalho, as leis canadenses conferem a possibilidade de o solicitante de refúgio pedir uma permissão para trabalhar, desde que não esteja incluído nos países considerados *seguros* ou os *Designated Countries of Origin*. Os solicitantes de refúgio e refugiados fora dessa lista podem trabalhar e muitos o fazem.

No entanto, ao receber um salário equivalente ou maior que o suporte oferecido pelo governo, este deixa de receber a ajuda mensal. Por isso, alguns refugiados optam por trabalhar de maneira informal, segundo relatado nas

⁸⁹³ Ibid. (tradução livre).

entrevistas. Discutiremos mais questões relativas ao trabalho e suas dificuldades na seção seguinte.

Por último, o solicitante de refúgio e o refugiado recebem ajuda assistencial por meio dos programas provinciais.

Conclusão: O sistema canadense em perspectiva comparada com o caso brasileiro

Apesar do texto não ter o intuito de realizar um trabalho a partir de uma perspectiva comparada entre o Brasil e o Canadá, o texto permite fazer analogias entre o complexo sistema canadense de acolhimento aos refugiados com a atual situação brasileira. A política brasileira sobre refugiados foi definida pela Lei n. 9.474/97, que possibilitou a implementação da Convenção de 1951 e instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão do Ministério da Justiça. É reconhecida como “uma das leis mais modernas de refúgio no mundo”⁸⁹⁴.

O sistema brasileiro para determinação do *status* de refugiado, diferentemente do canadense, inovou ao privilegiar o caráter tripartite do reconhecimento da condição de refugiado. Assim a tomada de decisão é realizada em colegiado onde participam além de representantes do governo federal, representante da sociedade civil e representante do ACNUR. Este modelo permite estabelecer o princípio da imparcialidade, de forma que a solicitação de refúgio não se submete à empatia do julgador/oficial de elegibilidade para cada caso.

⁸⁹⁴ ACNUR. Op. cit.

O artigo 7º da referida lei estabelece que o refugiado poderá solicitar o reconhecimento de sua condição assim que chegar ao território nacional perante qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira. Apoiando o princípio da não condenação por ingresso irregular, a lei brasileira de refúgio, em seu artigo 8º, diz não haver impedimento de o estrangeiro solicitar esse reconhecimento após a entrada em território nacional.

O processo de solicitação começa no ingresso do solicitante no território brasileiro ou após a sua instalação no país. Ao prestar declarações à autoridade competente sobre os motivos de seu pedido, o processo estará aberto. Essa mesma autoridade solicitará ao ACNUR para que opine sobre o caso e ofereça sugestões que facilitem a sua tramitação.

De acordo com a Instrução Normativa n. 06 do CONARE, o solicitante e seu grupo familiar receberão um protocolo provisório permitindo-lhes a estadia no país. O protocolo tem validade de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período, data na qual o CONARE deverá emitir a decisão final sobre o pedido de refúgio. O protocolo assegura ao estrangeiro a possibilidade de solicitar Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória.

Após esse período, o CONARE decidirá sobre a condição de refugiado. Caso essa seja positiva, o refugiado passa a obter direito ao registro perante a Polícia Federal e um visto de residência provisória. Se a decisão for negativa, cabe recurso do Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias.

Entretanto, apesar do país dispor de uma avançada legislação sobre refugiados, segundo afirmação do AC-

NUR, o processo de acolhida ainda é deficiente. No Canadá, o acolhimento aos refugiados e solicitantes é concebido e colocado em prática de forma mais eficaz, o sistema brasileiro de acolhimento e proteção aos refugiados ainda se encontra em processo de estruturação. No Brasil, as organizações da sociedade civil são as responsáveis pela realização de grande parte do trabalho de acolhimento, como as questões que envolvem a moradia, o aprendizado da língua, a alimentação, a saúde e dentre outras. Porém, os recursos repassados pelo governo para estas instituições não são suficientes para que as demandas dos refugiados muitas vezes sejam atendidas de forma contundente, ampla e efetiva.

O Canadá possui um conjunto mínimo de proteção e acolhimento que se reflete na política e na legislação migratória. Os diferentes tipos de refugiados no país são uma das evidências que mostram o compromisso do mesmo em receber refugiados por meio do programa de reassentamento da Organização das Nações Unidas. O país também oferece uma categoria de refugiados que são custeados por entidades privadas, o que significa um avanço e uma participação organizada e intensa desse setor na questão migratória.

Já o Brasil não possui um programa avançado para refugiados reassentados como o programa canadense, além de não dispor, até o presente momento, de um incentivo para que entidades privadas possam custear a permanência e a vinda de refugiados e solicitantes de refúgio no país. Ao deixar a integração desses indivíduos na alçada

da mão esquerda do Estado, o acolhimento e integração à sociedade de destino são traduzidos em ações humanitárias protagonizadas por instituições não governamentais que dependem de investimentos escassos ofertados pelo governo e ou eventuais doações de particulares.

Verifica-se a eminência de construir soluções duradouras de proteção e assistência efetivas no Brasil. Assim como há a necessidade de repensar a parcialidade presente na determinação dos *status* de refugiado do sistema canadense. No entanto, não podemos deixar de destacar o esforço recente entre ambos os países em construir diálogos que buscam uma maior cooperação nesta área.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Reassentamento*. s/d.

CANADA. *Government-Assisted Refugee Resettlement in Canada*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada, 2014.

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. *About the CCR*. nov. 2013.

_____. *Important Changes in Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*. Toronto: CCR Press, 2013.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA. *Designated Countries of Origin*. Ottawa, Government of Canada, 12 jan. 2016.

CREPEAU, François; NAKACHE, Delphine. Critical Spaces in the Canadian Refugee Determination System: 1989-2002, *International Refugee Law*, v. 20, n. 1, p. 50-122, 2008.

HARDY, Cynthia. Refugee Determination: Power and Resistance in Systems of Foucauldian Power. *Administration & Society*, v. 35, n. 4, 2003.

HYNIE, Michaela; HYNDMAN, Jennifer. From new comer to canadian: making refugee integration work. *Policy Options Magazine*, mar. 2016.

HYNDMAN, Jennifer. *Research Summary on Resettled Refugee Integration in Canada*. Toronto: UNHCR, 02 mai. 2011.

LACROIX, Marie. Canadian Refugee Policy and the Social Construction of the Refugee Claimant Subjectivity: Understanding Refugeeeness. *Journal of Refugee Studies*, v. 17, n. 2, p. 147-166, 2004.

ROUSSEAU, Cécile. et al. The Complexity of Determining Refugeehood: A Multidisciplinary Analysis of the decision-making process of the Canadian Immigration and Refugee Board, *Jornal of Refugee Studies*, v. 15, n. 1, 2002.

RSTP. Refugee Sponsorship Training Program, *Blended Vor Program*. 2016.

A Política Restritiva de Proteção aos Refugiados no Japão

Lilian Yamamoto*

Introdução

O Japão tem demonstrado grande generosidade em auxílios destinados a refugiados através de doações vultosas ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), mas, infelizmente, o tratamento dispensado para aqueles que tentam buscar proteção dentro de suas fronteiras não corresponde à mesma benevolência de suas doações. Para a sociedade japonesa, o refugiado é visto, sobretudo, como um estrangeiro que vive em campos de refugiados em países distantes, bem longe do território japonês⁸⁹⁵.

Outrossim, o país reconhece números ínfimos de refugiados ao mesmo tempo em que financia projetos de desenvolvimento em países pobres, na forma de Assistência Oficial ao

* Doutora em Direito Internacional pela Universidade Kanagawa, Japão. Especialista da Norwegian Capacity (NORCAP) entre 2013-2017. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos (Unisantos).

⁸⁹⁵ ABE, Kohki. *Protecting whom? Japanese refugee policies revisited*, Paper presented at The Social Responsibility of Legal Profession in the Age of Globalization Symposium, 2003, p. 12. Disponível em: <http://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/2613/osaka_city_university_symposium.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 de jun. 2016.

Desenvolvimento (AOD)⁸⁹⁶ e, em 2015, foi o quarto maior doador de fundos para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados⁸⁹⁷ (ACNUR). Em 2014, doou 181.6 milhões de dólares para o mesmo órgão, sendo o segundo maior doador, logo atrás dos Estados Unidos⁸⁹⁸.

O país ratificou os instrumentos internacionais que sistematizam o reconhecimento de refugiados: a Conven-

⁸⁹⁶ A Carta da Assistência Oficial ao Desenvolvimento estabelece como princípio que: “Levando em consideração de forma abrangente cada pedido de país recipiente, as suas condições socioeconômicas, e as relações bilaterais com o país de recepção, a Assistência Oficial de Desenvolvimento do Japão será fornecida de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (especialmente aquelas em que a igualdade de soberania e não intervenção em negócios domésticos), bem como como nos seguintes quatro princípios: 1) conservação ambiental e desenvolvimento deveria ser perseguido em conjunto; 2) qualquer uso de AOD para propósitos militares ou agravamento de conflitos internacionais deveria ser afastado; 3) Atenção total deveria ser dada para tendências dos países de recepção para gastos militares, seu desenvolvimento e produção de armas de destruição em massa e mísseis, sua exportação e importação de armas, etc., de forma que mantenha e fortaleça a paz internacional e a estabilidade, e do ponto de vista de que países em desenvolvimento devem alocar prioridades próprias na alocação de seus recursos no seu próprio desenvolvimento econômico e social 4) atenção total deveria pagar os esforços para promover democratização e introdução a uma economia de mercado orientada, e a situação relacionada a segurança de direitos humanos básicos e liberdades no país de recepção”. JAPAN. Japan’s Official Development Assistance Charter. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/oda/3.html>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

⁸⁹⁷ A contribuição do Japão para as operações globais do ACNUR em 2016 atingiu 122 milhões de dólares. Em 2015, a contribuição foi no valor de 173 milhões de dólares. Para maiores detalhes cf.: <<http://www.unhcr.org/5000196c13.pdf>>. Acesso em: 31jul.2016.

⁸⁹⁸ POLLMAN, Mina. Japan’s role in the refugee crisis, *The Diplomat*. Tóquio, setembro 2015. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/09/japans-role-in-the-refugee-crisis/>>. Acesso em: 27 jun.2016.

ção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados (Convenção de 1951), ratificada em 1981, e no ano seguinte, o Protocolo de 1967 Relativo ao *Status* dos Refugiados 1967 (Protocolo de 1967), finalizando a adoção dos instrumentos internacionais sobre refúgio. Embora a ratificação desses instrumentos possa ter dado esperanças de que o país estivesse disposto a dividir a responsabilidade internacional na proteção aos refugiados, as políticas demonstraram uma tendência oposta.

Nesse sentido, apesar do estabelecimento do sistema legal de recepção de refugiados, ao longo dos anos, a política governamental restritiva teve como objetivo desencorajar a vinda dos solicitantes de refúgio⁸⁹⁹. Isso se reflete na falta de comprometimento com as condições mínimas de subsistência dos solicitantes de refúgio, que não têm acesso universal a serviços médicos e enfrentam problemas de moradia e emprego. Exceto por solicitantes que têm permissão para trabalhar, os indivíduos cujo *status* esteja pendente de análise pelo governo, ou em grau de apelação, não têm direito à seguridade social, o que os deixa vulneráveis e dependentes de ajuda de Organizações Não Governamentais (ONGs) e empregos informais.

Os solicitantes podem acessar ajuda financeira governamental, mas a limitação de orçamento e o aumento do número de solicitantes não têm garantido que todos

⁸⁹⁹ Embora haja tal restrição, o número de solicitações tem crescido rapidamente. Em 2010 foram 1202 aplicações, ao passo que em 2015 foram 7586. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-japan-immigrants/asylum-seekers-in-japan-reach-record-7586-in-2015-27-accepted-idUSKCN0V10E7>>. Acesso em: 31 jul.2016.

tenham acesso a ela⁹⁰⁰. Além disso, se o estrangeiro não tinha *status* de residência antes da solicitação de refúgio, findo o processo, e no caso de indeferimento do pedido, ele será passível de detenção e deportação.

Essa política hostil aos solicitantes de refúgio e número ínfimo de indivíduos reconhecidos como refugiados rendeu ao país a denominação de *nanminsakoku* (país fechado aos refugiados) (). O país manteve essa diretiva e, no ano de 2015, foram rejeitadas 99% das solicitações de refúgio do total de 7586 solicitações⁹⁰¹. Foram reconhecidos 27 refugiados, ao passo que 79 indivíduos receberam *status* humanitário. Esses números podem parecer pífios, mas são um avanço quando comparados com os números de reconhecimento na década de 1990.

Nos anos de 1991, 1994, 1996 e 1997, apenas 1 indivíduo por ano teve reconhecido o *status* de refugiado⁹⁰². A deliberada restrição de reconhecimento continuou na década seguinte, apesar das críticas da comunidade internacional. Desde então, certos avanços para promover maior

⁹⁰⁰ US STATE DEPARTMENT. *Japan Human Rights Report 2013*. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/220409.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016, p. 13.

⁹⁰¹ JAPÃO. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA. Número de reconhecimento de refugiados relativo ao ano de 2015. Disponível em: <www.jlnr.jp/statements/2016/jlnr_comment_20160329_x1.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2016.

⁹⁰² JAPÃO. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA. *Heisei27nenniokeru nanmin ninteisudonitsuite wouketeno komento* (Comentários sobre o sistema de reconhecimento de refugiados no ano de 2015). Disponível em: <http://www.jlnr.jp/statements/2016/jlnr_comment_20160329_x1.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.

recepção de refugiados no país foram feitos, e o Japão passou a ser um país de reassentamento em 2010⁹⁰³.

Diante do exposto, este texto pretende examinar, primeiramente, o histórico da recepção de solicitantes de refúgio, o estatuto legal que permite a recepção de refugiados, a participação de ONGs no auxílio aos solicitantes de refúgio e, por fim, busca revelar os possíveis motivos pelos quais o governo japonês promove uma política restritiva de recepção de refugiados em seu território.

1. Histórico de Recepção

Apesar da ratificação da Convenção de 51 ter ocorrido apenas na década de 1980, as discussões acerca da necessidade de adotar o regime internacional de refúgio estavam na agenda de discussão da *Dieta*⁹⁰⁴ desde 1962. Inicialmente, o governo japonês demonstrou uma atitude negativa com relação à adoção da Convenção, uma vez que temia um grande fluxo proveniente de países próximos que eram política e economicamente instáveis, como a China e a Coréia do Norte.

⁹⁰³ MCKINSEY, Kitty; MORIYA, Yuki. Welcome to Japan: first Asian country joins UNHCR's resettlement programme. *UNHCR News*, set. 2010. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/en-us/news/latest/2010/9/4ca1dbe66/welcome-japan-first-asian-country-joins-unhcrs-resettlement-programme.html>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

⁹⁰⁴ A *Dieta* é o mais alto órgão do poder estatal e o único corpo legislativo. Consiste de duas Câmaras, a Câmara dos Deputados (480 cadeiras) e a Câmara dos Conselheiros (252 cadeiras). Os membros da Câmara dos Deputados são eleitos por um período de quatro anos. Os membros da Câmara dos Conselheiros são eleitos por um período de seis anos, renovando-se metade a cada três anos. Maiores informações em: <<http://www.sp.br.emb-japan.go.jp/pt/info/governo.htm>>. Acesso em: 1 ago.2016.

Além disso, o governo estava pouco confiante no sentido de que relações sociais harmoniosas entre a população japonesa e refugiados pudesse ser estabelecida⁹⁰⁵.

Como já mencionado, o Japão ratificou a Convenção de 1951 apenas em 3 de outubro de 1981 e o Protocolo de 1967 em 1º de janeiro de 1982, adotando o conceito de refugiado de ambos os instrumentos⁹⁰⁶, mas recebeu um grande grupo de refugiados da Indochina na segunda metade da década de 1970.

Em 1975, um grupo de 126 indochineses chegou ao Japão. O país decidiu recepcioná-los com base nas previsões da Ordem de Controle Migratório (1951). Ressalte-se que este evento gerou a pressão necessária para que o país viesse a ratificar a Convenção de 1951. Mais tarde, em 1978, o governo decidiu aceitar os indochineses para reassentamento, sob as condições de que (i) já estivessem no território japonês, (ii) que tivessem cônjuges ou membros de família japoneses e (iii) fiadores no Japão⁹⁰⁷.

⁹⁰⁵ ARAKAKI, Osamu. Historical aspects of Japan's accession to the refugee convention and protocol, RJP, *New Zealand Association for Comparative Law*, v. 11, p. 137-154, 2004, p. 142.

⁹⁰⁶ Pessoa que temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

⁹⁰⁷ ARAKAKI, Osamu. Op. cit., p. 143.

As atividades do ACNUR no país iniciaram-se com a abertura do primeiro escritório em Tóquio em 1979⁹⁰⁸. O ACNUR se responsabilizou pelos gastos de moradia e despesas médicas durante a recepção dos indochineses. Nesse período, o número de reassentados atingiu quase 2000 pessoas⁹⁰⁹.

Entre 1985 e 1997, a recepção de refugiados foi tão insignificante que atraiu críticas domésticas e internacionais. Essa tendência de pouca recepção é creditada por Okamoto ao fato de que, historicamente, o país não havia recepcionado um grande fluxo de mão-de-obra estrangeira não qualificada, e por isso não desenvolvera uma estrutura para a recepção de estrangeiros⁹¹⁰. Nota-se, porém, que o Japão recepcionou um grande número de trabalhadores nikkeis do Brasil durante esse período⁹¹¹ e que pesquisadores, muitas vezes, ao justificar a baixa recepção de refugiados, ignoram a distinção de categorias migratórias diversas, colocando na mesma classe os refugiados e os migrantes econômicos. Além disso, a barreira linguística e

⁹⁰⁸ OKAMOTO, M. *Nihonniokeru nanminhogono kadaito kongono tendo-non-refoulement gensokuno kanshukokusaihokano ugokiwo ukete* (Tradução livre: A visão futura da proteção de refugiados no Japão- recebendo a tendência da transformação do princípio do *non-refoulement* em lei consuetudinária), *Kyushu daigaku hosei gakkai*, v.7, p. 33-50, 2013, p. 43.

⁹⁰⁹ Ibid, p. 44.

⁹¹⁰ Ibid.

⁹¹¹ Chegando no período entre 1985 e 2004 a 286.557 pessoas (HIGUCHI, Naoto. *Brazilian migration to Japan-trends, modalities and impact*. In: EXPERT GROUP MEETING ON INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2005, Mexico City, Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P11_Higuchi.pdf>. Acesso em: 28 jun.2016.

o discurso que define o país como uma sociedade mono-étnica⁹¹² contribuem para a política restritiva de recepção de estrangeiros.

Apesar do número baixo de refugiados, a maioria deles é composta por refugiados birmaneses (213), enquanto que nenhum solicitante curdo, nigeriano, senegalense e indonésio teve o reconhecimento deste *status*⁹¹³. As relações diplomáticas com os países de origem dos solicitantes têm sido apontadas como responsáveis pelo não reconhecimento de refugiados desses países.

O conflito sírio, iniciado em 2011, por sua vez, não sensibilizou o governo japonês a ponto de modificar a sua tradicional política de recepção de refugiados. Até outubro de 2015 havia aproximadamente 400 sírios morando no Japão, dentre os quais apenas 3 foram reconhecidos como refugiados e 47 sírios receberam o *status* humanitário⁹¹⁴.

Diante das críticas da comunidade internacional, o governo decidiu aceitar 150 refugiados sírios através dos

⁹¹² RODRIGUES, Viviane Mozine; KINJYO, Eyla Miyuki. As políticas contemporâneas aplicadas no Brasil e no Japão sobre o Estatuto de Refugiados. *Revista Internacional de Mobilidade Humana*, Ano XVIII, n. 35, jul/dez, p. 211-229, 2010.

⁹¹³ JAPÃO. MINISTÉRIO DE JUSTIÇA. Tabela demonstrativa de solicitações de refúgio, número de aprovações, dividido por nacionalidade. Referente ao ano de 2015. Disponível em: <http://www.jlnr.jp/statements/2016/jlnr_comment_20160329_x2.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.

⁹¹⁴ *Shiria nanmin mondai, kanedake shien, nyukokuha NO, Sakoku nihonhe kibishii shisen* (Tradução livre: "O problema dos refugiados sírios, a denegação de sua entrada- a visão restritiva de um país fechado") *Mainichi shinbun*, Tóquio, 6 out. 2015. Disponível em: <<http://mainichi.jp/articles/20151006/dde/012/010/007000c>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

programas respectivos de bolsa de estudos e treinamento do Ministério de Educação e Ciência (*Monbukagakusho*) e da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), de 2017 a 2021⁹¹⁵.

Embora seja uma iniciativa que vislumbra a reconstrução do país, mesmo que o conflito ainda não tenha acabado, ela privilegia apenas jovens que tenham qualificação suficiente para serem contemplados pelos programas. Dessa forma, o critério de meritocracia se aproxima muito mais de uma seleção de migrantes qualificados, por critérios de imigração econômica, do que de política humanitária, pois exclui jovens sem qualificação, crianças e idosos. Esses programas pressupõem que o bolsista retorne aos seus países de origem para que possam contribuir com o desenvolvimento local, mas como exigir retorno se o país ainda estiver em conflito armado? Além disso, ao observar o aumento do número de solicitantes de refúgio nos últimos anos, o governo japonês pretende limitar a emissão de autorizações de trabalho em 2018. No sistema atual, que foi introduzido em 2010, permite-se que todos os solicitantes de refúgio possam trabalhar 6 meses após terem pleiteado o *status* de refugiado⁹¹⁶. Para coibir a vinda de migrantes econômicos que se beneficiam dessa regra, o

⁹¹⁵ TAKEDA, H. *Shiria nanmin, 150ninukeireh Nihonseifu, Ryugakuseide* (Tradução livre: “Os refugiados sírios: a recepção de 150 deles como estudantes estrangeiros pelo governo japonês”), *Asahi shinbun*, Tóquio, mai. 2016. Disponível em: <<http://www.asahi.com/articles/ASJ5L6T2MJ5LUTFK012.html>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

⁹¹⁶ THE JAPAN TIMES. Japan to limit work permits for asylum seekers from 2018, Tóquio, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.japantimes.co.jp/news/2017/12/27/national/crime-legal/japan-limit-work-permits-asylum-seekers-2018/#.WlORlt-nHIU>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

governo decidiu determinar categorias que terão a autorização laboral. Tal providência pode, no entanto, prejudicar o gozo de direitos de todos os solicitantes de refúgio uma vez que toma como pressuposto que quase todos os solicitantes são migrantes econômicos.

2. Do Procedimento de Determinação do Status de Refugiado

A Lei de Controle de Imigração e do Ato de Reconhecimento do Refugiado (*Shutsunyukokukarioyobi nanmin ninteihou*, 1951) regem o procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado no Japão⁹¹⁷.

Um inspetor da imigração realiza as entrevistas dos solicitantes de refúgio. Com base nisso e na análise da situação do país de origem do indivíduo, o departamento de imigração emitirá uma opinião que será enviada à Seção de Reconhecimento do Refugiado, no Escritório de Imigração do Ministério da Justiça. O Diretor do Escritório de Imigração irá analisar essa opinião e realizará a determinação do *status* de refugiado em nome do Ministro da Justiça. O ACNUR é informado de todas as solicitações de refúgio registradas e poderá expressar livremente a sua opinião acerca delas⁹¹⁸.

O artigo 61(2) da Lei de Imigração estabelece que o procedimento de determinação do *status* de refugiado se fundamentará no material apresentado pelo solicitante,

⁹¹⁷ JAPAN ASSOCIATION FOR REFUGEES. *To those who wish to apply for refugee status*, 2013, p. 9.

⁹¹⁸ ABE, Kohki. Op. cit., p. 14.

que tem o ônus da prova. Entretanto, o solicitante pode ter saído às pressas do país de origem, não tendo em mãos nenhuma prova. Muitas vezes, a falta de consideração especial nesse ponto resulta na denegação do *status* de refugiado, como será exposto na seção 7.2.

Caso o pedido seja aceito, o solicitante receberá um certificado de de refúgio, caso contrário, o solicitante receberá uma justificativa para a denegação do seu pedido. Até a década passada, embora existisse tal justificativa, ela poderia ser tão sucinta a ponto de apenas mencionar que a solicitação não preenchia os requisitos necessários para a determinação do *status* de refugiado⁹¹⁹.

O solicitante que tenha recebido a decisão denegatória de refúgio terá o prazo de 7 dias para fazer uma apelação ao Ministro da Justiça. Nesse estágio, os conselheiros independentes (*nanmin shinsa sanyoin*) interferem no processo. Esse sistema foi introduzido pela reforma da lei em 2004, por conta das críticas quanto à falta de transparência nas decisões e impulsionado pelo incidente Shenyang⁹²⁰. Na decisão de apelação, o Ministro da Justiça deverá ouvir a opinião do conselheiro, mas sem ficar atrelado a ela⁹²¹.

⁹¹⁹ Ibid, p. 15.

⁹²⁰ No incidente de Shenyang, 5 norte-coreanos entraram no Consulado Geral do Japão em Shenyang (China) em 8 de maio de 2002, buscando proteção e passagem a um terceiro país. As 2 mulheres adultas e 1 menina de 2 anos foram presas por policiais chineses armados. Os 2 homens adultos conseguiram chegar na seção de vistos do consulado mas, também foram detidos pelos policiais chineses. Ficou claro pelas imagens divulgadas pela TV que os funcionários do consulado estavam pouco preocupados com as possíveis violações do artigo 31 da Convenção de Viena sobre as Relações Consulares (1963).

⁹²¹ ABE, Kohki, *Aragau shiso-heiwawo tsukuru chikara* (Tradução livre: “O pensamento que luta- a força de criação da paz”), *Fuma-shobo*, 2008, p. 118.

Na reforma de 2004 foi abolido também o prazo de 60 dias desde a entrada no país para solicitar o refúgio⁹²².

O conselheiro é selecionado pelo Ministro da Justiça de acordo com a sua experiência profissional. No rol de conselheiros, há advogados, professores universitários, funcionários de ONGs, ex-diplomatas, juízes e promotores. Após o recebimento da apelação, o Departamento de Imigração distribui o processo para os conselheiros. Caso haja audiência com os solicitantes de refúgio, o conselheiro também poderá elaborar perguntas. Ao final, os conselheiros emitirão a sua opinião, em conjunto, caso seja unânime, ou no caso de divergência, a opinião será individual, sendo enviada ao Ministro da Justiça.

No início do sistema, 19 pessoas faziam parte do conselho, mas para encurtar o tempo de espera das apelações, até 2011, havia 55 conselheiros⁹²³. As decisões do Ministro da Justiça podem, ainda, ser passíveis de apelação para a Corte Distrital, Alta Corte e a Suprema Corte⁹²⁴. A revisão judicial da decisão administrativa de negativa do refúgio é permitida no país, e poderá ser postulada perante uma Corte Distrital, até três meses da recusa administrativa⁹²⁵. Após a introdução do sistema de conselheiros, houve um

⁹²² LEITE, Alexandre César Cunha; DANTAS, Aline Chianca. Segurança humana para quem? Um breve estudo sobre os refugiados no território japonês à luz do sistema jurídico e político-institucional, *Brazilian Journal of International Relations*, v.3, n.1, p. 95-119. 2014, p. 102.

⁹²³ Biblioteca Nacional do Japão. *Waga kunino nanminninteiseidono genjyoto ronten*, (Tradução livre: “A situação e os pontos de discussão do sistema de reconhecimento do refugiado no nosso país”). Issue Brief n. 710, 2011, p. 4.

⁹²⁴ ARAKAKI, Osamu. Op. cit. p. 138.

⁹²⁵ Ibid, p. 106.

aumento no número de reconhecimento do *status* de refugiado. Ainda que não haja o reconhecimento desse, o indivíduo poderá receber a permissão para permanecer por razões humanitárias, como será descrito no item seguinte.

3. Permissão por Razões Humanitárias

Caso o indivíduo não seja reconhecido como refugiado, ele ainda poderá permanecer no Japão com *status* humanitário. Essa permissão é concedida a indivíduos que são passíveis de sofrer violações de direitos humanos caso retornem a seus países de origem, aqueles que são casados com nacionais japoneses, aqueles que tenham condições de saúde que impossibilitem o retorno, dentre outros motivos⁹²⁶. Se o solicitante tinha um *status* de residência antes de pleitear o refúgio, ele será prorrogado ou modificado. Se ele não tinha *status* de residência, ele receberá uma permissão especial de residência (*Zairyu Tokubetsu Kyoka*)⁹²⁷.

Os critérios para a concessão do *status* humanitário não estão estabelecidos por lei e a sua situação é desvantajosa quando comparada a de refugiados, uma vez que não podem participar de programas especiais de integração, como os refugiados⁹²⁸. Em 2006, o governo estabeleceu as “Diretrizes para a Permissão Especial de Residência”,

⁹²⁶ OBI, Naoko. A review for assistance programmes for asylum seekers and refugees in Japan, *Research paper n. 259*, UNHCR, 2013, p. 5.

⁹²⁷ JAPAN ASSOCIATION FOR REFUGEES. Op. cit., p. 11.

⁹²⁸ Estes têm acesso, através da Sede de Assistência aos Refugiados (RHQ), a: a) curso de língua japonesa; b) guia sobre a vida no Japão; e c) aconselhamento vocacional.

no qual o *status* humanitário está incluído. A permissão especial de residência concedida a residentes irregulares depende da discricionariedade do Ministro da Justiça, que leva em consideração os seguintes fatores: situação de vida e familiar, necessidade de consideração humanitária, além do impacto causado no país pela presença do residente irregular⁹²⁹. A justificativa para que os programas concedidos a refugiados não sejam oferecido para indivíduos com o *status* humanitário é a de que eles estariam apenas provisoriamente estabelecidos no país. Mas, o que ocorre, na realidade, é que muitos deles já estão vivendo há muitos anos no Japão, e se beneficiariam do programa.

4. Possibilidade de Detenção

Se o estrangeiro viola a Lei da Imigração, ele ficará sujeito à detenção. No Japão, essa política consiste em realizar a detenção de todos os indivíduos com documentação irregular. Dessa forma, crianças, grávidas, idosos ou indivíduos portadores de alguma enfermidade também serão detidos indiscriminadamente, o que contraria as Orientações de Detenção do ACNUR⁹³⁰. Uma vez detidos, poderão permanecer nessa situação, indefinidamente, apesar da Lei de Imigração estabelecer que o período má-

⁹²⁹ FUKUOH, M. *Zairyu kyokaniokeru jindoteki hairyoto taihikikai- Dai5ji shutsunyukoku kanri kihonkeikakuwo meguruhou hikakuteki kosatsu* (Introdução da “oportunidade de evacuação” como consideração humanitária para a permissão de residência no Japão- Uma reflexão de direito comparado do 5º Plano de Base da Imigração), *Komazawa Jyoshi Daigakun Kenkyu Kiyou*, v. 22, p. 15-33, 2015, p. 19

⁹³⁰ UNHCR. *Detention Guidelines*, Disponível em: <<http://www.unhcr.org/505b10ee9.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

ximo de detenção é de 60 dias (artigo 39). Essa disparidade é possível porque a ordem de expulsão não tem prazo para ser emitida. Mais da metade dos solicitantes de refúgio nos anos de 2005, 2006 e 2009 estava com a situação de permanência irregular⁹³¹. Uma vez detidos, eles poderão ter liberdade provisória, mas não há um critério definido para concedê-la e a Lei da Imigração dispõe que a recusa de sua concessão seja “julgada através das circunstâncias do caso individual, de forma integral” (artigo 54 (2)).

5. Papel das ONGs

O total de ONGs que fazem parte do Fórum do ACNUR para ONGs no Japão (J-FUN) é de 26⁹³². A principal parceira de implementação do ACNUR no Japão é a Associação Japonesa para Refugiados (AJR), fundada em 1999 e tem um papel fundamental no auxílio aos refugiados. Suas atividades se dividem em: 1) auxílio judicial para cada indivíduo que chega ao Japão como solicitante de refúgio, dando informação sobre o procedimento de solicitação do refúgio; oferece assistência para preparação de documentos; e trabalha junto a advogados; 2) auxílio social para assistência médica, alimentação e moradia; e

⁹³¹ SHINDO, R. *Nanminto kokkano kankeini kansuru kosatsu-nihonni iru nanminno manazashikara* (Tradução livre: “Um pensamento sobre a relação entre o Estado e os refugiados- o despertar dos refugiados que estão no Japão”). *Naikakufu kokusaiheiwa kyoryokuhonbujimukyokuchō*, p. 29-52, 2010, p. 39.

⁹³² UNHCR. Japan Forum for UNHCR and NGOs, Disponível em: <<http://www.unhcr.or.jp/html/protect/j-fun.html>>. Acesso em: 26 jun.2016.

3) integração, para que os refugiados no Japão possam adquirir independência econômica⁹³³.

O auxílio governamental aos solicitantes de refúgio tem sido cada vez mais limitado, e a AJR procura parcerias com a iniciativa privada e doações particulares de alimentos não perecíveis, itens de higiene, roupas, etc⁹³⁴.

6. Críticas ao Procedimento de Reconhecimento do Status do Refugiado e às Políticas Públicas

A falta de qualificação técnica dos inspetores da imigração para entrevistar os solicitantes de refúgio é emblemática, e o ACNUR tem trabalhado no sentido de realizar a capacitação desses funcionários. Desde 1996, o escritório do ACNUR e o Departamento de Imigração têm parceria na realização de treinamento desses inspetores. O desafio em manter a qualidade do processamento das solicitações ocorre por conta da alta rotatividade dos inspetores, uma vez que eles permanecem por apenas 2 a 3 anos nessa função⁹³⁵. Apesar desse fato ter sido continuamente criticado por especialistas, nenhuma providência para modificar o sistema foi tomada. Assim, a Federação Japonesa de Associação dos Advogados (Japan Federation of Bar Associa-

⁹³³ JAR (2014) *Japan Association for Refugees- annual report*. Disponível em: <https://www.refugee.or.jp/about/postfile/jar-ar_2014_en.pdf>. Acesso em: 22 jun.2016, p. 7.

⁹³⁴ JAR (Japan Association for Refugees). *Report of the international symposium- Refugee protection in the new era and civil society-NGO perspectives from seven countries, regions in Asia and the Pacific*, June 13, 2009, p. 16.

⁹³⁵ SHINDO, R. Op.cit. p. 38.

tions), em sugestões enviadas para o Ministro da Justiça⁹³⁶, sugeriu que fosse estabelecido um órgão independente para processar o reconhecimento do *status* de refugiado, não relacionado ao controle imigratório, política externa, e relações diplomáticas. Nessa organização, especialistas, denominados “oficiais de Determinação do *Status* do Refugiado” deverão ser altamente qualificados para realizar pesquisa sobre informações do país de origem, recebendo treinamento contínuo para exercer as suas funções. Outro problema apontado é a falta de intérpretes qualificados para auxiliar nos procedimentos⁹³⁷.

Além disso, com o aumento da população estrangeira, políticas que favoreçam a integração dessa população devem ser estabelecidas. Nesse sentido, o ensino de língua japonesa é fundamental à inclusão social de adultos e crianças para que possam ter acesso à educação e não caiam na marginalidade⁹³⁸. Outrossim, solicitantes de refúgio que não têm permanência regular não tem acesso gratuito a tratamento médico, recorrendo,

⁹³⁶ FEDERAÇÃO DOS ADVOGADOS DO JAPÃO. *Nanmin ninteiseidooyobi nanmin ninteishinseidono chiini kansuru teigen* (Tradução livre: “As sugestões para o sistema de reconhecimento e para a posição do refugiado”). Disponível em: <http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2014/140221_2.html>. Acesso em: 20 jun. 2016.

⁹³⁷ Ibid.

⁹³⁸ ANDOH, N. *Nihonno ukeire taiseikara miru nanmin mondai-ukeire senshinkokuwo mezashit* (Tradução livre: “O problema dos refugiados de acordo com a visão do sistema de sua recepção no Japão- almejando uma recepção de país desenvolvido”), 2008, p. 27.

muitas vezes, à AJR para que paguem os valores cobrados pelos hospitais⁹³⁹.

7. Fatores que Contribuem Para a Política Restritiva de Recepção de Refugiados

7.1 A Confusão Sobre Categorias Migratórias

Apesar dos refugiados pertencerem a uma categoria populacional diferenciada, há uma visível confusão das autoridades com relação à diferença entre o migrante econômico e o refugiado. Essa percepção é até mesmo visível na fala do primeiro-ministro do Japão, Shinzo Abe, quando respondeu a perguntas de repórteres após a reunião na Assembleia Geral da ONU, em 30 de setembro de 2015, acerca das intenções do Japão em receber refugiados sírios:

人口問題として申し上げれば、我々は移民を受け入れる前に、女性の活躍であり、高齢者の活躍であり、出生率を上げていくにはまだまだ打つべき手があるということでもあります。同時に、この難民の問題においては、日本は日本としての責任を果たしていきたいと考えております。それはまさに難民を生み出す土壌そのものを変えていくために、日本としては貢献をしていきたいと考えております。⁹⁴⁰

⁹³⁹ O Seguro Nacional de Saúde é disponível para os solicitantes de refúgio que tenham o *status* de permanência por mais de 6 meses e aqueles que tenham a permissão provisória de permanência.

⁹⁴⁰ Como um tópico populacional, eu diria que antes de aceitar imigrantes ou refugiados, nós precisamos promover as atividades de mulheres e idosos, e para aumentar a taxa de fertilidade há ainda muito o que fazer [...] Ao mesmo tempo o Japão deve contribuir para mudar as condições dos países nos quais surgem os refugiados... (tradução livre).

Abe posiciona os migrantes econômicos e refugiados dentro do mesmo grupo: o de estrangeiros. Os estudos sobre pesquisa de opinião também focam geralmente na questão dos trabalhadores estrangeiros. Por exemplo, a “Pesquisa de Opinião Relativa à Recepção do Trabalhador Estrangeiro” fez a seguinte pergunta aos entrevistados: “Como devemos lidar com os trabalhadores ilegais no país? ”, no que 61.8% das pessoas respondeu que “eles deveriam ser devolvidos forçosamente aos seus países”.

Fatores que podem ter influenciado tal resposta são: a situação econômica, o aumento no número de estrangeiros, o aumento de informações sobre crimes praticados por estrangeiros etc⁹⁴¹. Os escassos estudos sobre a opinião pública quanto à presença de refugiados pode ser devido ao pouco número de refugiados no país e a pouca informação que a população local tem sobre eles.

7.2 O Pesado Ônus da Prova

Um dos motivos para o baixo reconhecimento do *status* de refugiado é o pesado ônus da prova imputado ao solicitante. A documentação necessária para comprovar a perseguição é, na maioria das vezes, inexistente, porque o solicitante foge às pressas do seu país de origem, mas as autoridades japonesas pouco consideram essa circunstância, exigindo prova documental dos relatos.

O Ministério da Justiça ainda utiliza o conceito de perseguição restrito em que o “fundado temor de perseguição” é avaliado como uma “ameaça iminente para a

⁹⁴¹ ANDOH, N. Op.cit. p. 26.

vida ou o corpo de uma pessoa”. Essa interpretação elimina a possibilidade de riscos futuros ou mediatos, se limitando apenas ao risco atual, o que faz com que ele seja de prova mais difícil⁹⁴². A interpretação excessivamente restritiva do que consiste o “temor de perseguição” comprova a suspeita de que a preocupação governamental é a de evitar a entrada de estrangeiros no país, independente da sua condição.

Além disso, muitos inspetores da imigração interrogam os solicitantes com a suposição de que se tratam, necessariamente, de migrantes econômicos e demonstram pouca propensão para decidir o processo com vistas à proteção de direitos humanos⁹⁴³.

7.3 O Discurso da Monoetnia

O discurso da monoetnia no Japão tenta promover um sentimento de união na população e foi criado durante a Restauração Meiji (1868-1912), como um processo de formação de um Estado unificado. Na época, o termo “etnia Yamato” (*Yamato minzoku*) era utilizado para denominar a maioria étnica japonesa⁹⁴⁴. Durante a Segunda Guerra Mundial, esse discurso incluía as populações dos territórios ocupados

⁹⁴²OMATA, Naohiko. Open wallet, closed doors: exploring Japan’s low acceptance of asylum seekers, *Migration Policy Institute*, Washington, outubro 2015. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/open-wallet-closed-doors-exploring-japans-low-acceptance-asylum-seekers>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

⁹⁴³ Ibid.

⁹⁴⁴ OKAMOTO, M. *Nihonjinnaibuno minzokuishikito gainenno konran* (Tradução livre: “A confusão do conceito de etnia dos japoneses”), *Fukuoka Kenritsu Daigaku ningenshakai gakubu*, v. 19, n. 2, p. 77-98, 2011, p. 78.

pelos japoneses, mas após o país perder a guerra, a inclusão das etnias coreanas e mestiças deixou de ser prioritária. No período pós-guerra, a reconstrução do conceito do que consistiria a aclamada monoetnia não foi clara⁹⁴⁵ mas, é tão forte, que até hoje, grupos minoritários como *burakumin*⁹⁴⁶ e *ainu*⁹⁴⁷ são frequentemente omitidos em textos escolares e na imprensa.

O seu reconhecimento seria problemático no caso de uma sociedade que preza pela harmonia social, como o Japão⁹⁴⁸. Assim, embora o país não seja realmente monoétnico, o discurso da monoetnia promove a supressão das etnias minoritárias no país.

Além disso, a legislação japonesa restringe o acesso à cidadania japonesa. Até 1985, o filho de uma mulher japonesa que se casasse com um estrangeiro não teria direito à nacionalidade japonesa. Dessa forma, muitos mestiços começaram suas vidas no país como estrangeiros ou apátridas. Apesar de isto já não ocorrer atualmente, a lei de nacionalidade vigente também não garante nacionalidade a todas as pessoas nascidas no Japão, de modo que a segunda e a terceira geração de coreanos ainda possuem um passaporte coreano⁹⁴⁹. Uma situação que acaba por fazer

⁹⁴⁵ Ibid.

⁹⁴⁶ *Burakumin* é um termo utilizado para denominar uma comunidade de pessoas que inclui aqueles com antecedentes criminais, ou que tenham ancestrais criminosos, aqueles que tenham origem estrangeira (especialmente coreana), pessoas que vivem na pobreza ou que possuem alguma ocupação suja, todas aquelas que lidam com a morte, como o abate de animais, enterro, etc (ou um ancestral que possua uma).

⁹⁴⁷ *Ainu* é uma população indígena que na ilha Hokkaido, ao norte do Japão.

⁹⁴⁸ SHIGEMATSU, Stephen Murphy. Multiethnic Japan and the monoethnic myth, *Melus*, v.18, n.4, p. 63-80, 1993, p. 67.

⁹⁴⁹ Ibid.

com que parte das minorias busquem, através da naturalização, evitar a discriminação⁹⁵⁰. O fato de haver um baixo número de estrangeiros registrados no país pouco estimula para que os japoneses tenham interesse em assuntos relacionados a diferentes etnias⁹⁵¹.

Por todo o histórico das políticas governamentais de supressão de minorias e do critério *ius sanguinis* de aquisição de nacionalidade, a abertura do país à aceitação de não tão somente refugiados, mas também estrangeiros, fica extremamente limitada.

Conclusão

Desde a ratificação da Convenção de 1951, o Japão tem concedido a poucos o *status* de refugiado, priorizando o controle migratório e a segurança nacional em detrimento da proteção dos refugiados. A política migratória japonesa se fundamenta no temor de tornar o país inseguro com a excessiva entrada de estrangeiros, independente dos motivos que os trazem para o país. Nesse diapasão, considera como melhor diretriz o fornecimento de grandes doações para assistir nacionais de países em conflito ou subjugados por governos autoritários em seus países de origem ou em campos de refugiados de terceiros países. Se o propósito da política migratória é restringir a entrada de estrangeiros, não há que se falar em solidariedade internacional, ou há, desde que a prática humanitária seja

⁹⁵⁰ O critério de aquisição de nacionalidade é *jus sanguinis*. Dessa forma, o simples nascimento no território japonês não confere direito à nacionalidade japonesa.

⁹⁵¹ ANDOH, N. Op.cit. p. 28.

interpretada somente em termos de volumes de doação a organismos de caráter humanitário como o ACNUR.

Assim, pouco importa se o estrangeiro é migrante econômico ou refugiado. A confusão de categorias visível no discurso de Shinzo Abe demonstra que a sua maior preocupação, compartilhada pelas autoridades japonesas, é manter o equilíbrio populacional japonês e não socorrer estrangeiros que sofram violações de direitos humanos. Aliás, mantê-los fora do território japonês evitaria que a estrutura sociocultural fosse ameaçada por uma sociedade multicultural.

Para manter a restrição do reconhecimento do *status* de refugiado, o Departamento de Imigração exige a comprovação do “, aceito somente como uma ameaça presente, iminente para a vida ou à incolumidade física de uma pessoa. Riscos futuros ou mediatos não são aceitos e assim, a grande maioria das solicitações para o *status* de refugiado são rejeitadas.

O discurso monoétnico do governo japonês foi desenvolvido desde a Era Meiji e permanece nas atuais esferas de poder. As minorias étnicas têm sofrido com a falta de reconhecimento governamental e lutam para se encaixar em uma sociedade que privilegia a maioria e que lhes obriga a se assimilar. Dessa forma, o receio de que uma presença maior de estrangeiros possa afetar o bom funcionamento das instituições e da sociedade ainda é maior do que a aceitação da divisão do ônus de responsabilidade humanitária por parte dos governantes. Com apoio governamental, as ONGs trabalham para informar e conscienti-

zar a sociedade civil sobre a responsabilidade em tratar de forma digna os poucos refugiados no país.

Nesse cenário, pouco pode se esperar no que se refere à modificação da política de recepção de refugiados em médio e a longo prazo no país.

Referências Bibliográficas

ABE, Kohki. *Protecting whom? Japanese refugee policies revisited*, Paper presented at The Social Responsibility of Legal Profession in the Age of Globalization Symposium, 2003.

_____. *Aragau shiso-heiwawo tsukuru chikara, Fuma-shobo*, Tóquio, 2008.

ANDOH, N. *Nihonno ukeire taiseikara miru nanmin mondai-ukeire senshinkokuwo mezashite*, 2008.

ARAKAKI, Osamu. Historical aspects of Japan's accession to the refugee convention and protocol, RJP, *New Zealand Association for Comparative Law*, v. 11, p. 137-154, 2004.

FEDERAÇÃO DOS ADVOGADOS DO JAPÃO. *Nanmin ninteiseidooyobi nanmin ninteishinseidono chiini kansuru teigen*, 2014.

FUKUOH, M. Zairyu kyokaniokeru jindoteki hairyoto taihikikai- Dai5ji shutsunyukoku kanri kihonkeikakuwo meguruhou hikakuteki kosatsu, *Komazawa Jyoshi Daigakun Kenkyu Kiyou*, v. 22, p. 15-33, 2015.

JAR (Japan Association for Refugees) Report of the international symposium- Refugee protection in the new era and civil society- NGO perspectives from seven countries, regions in Asia and the Pacific, June 13, 2009.

LEITE, Alexandre César Cunha; DANTAS, Aline Chianca. Segurança humana para quem? Um breve estudo sobre os refugiados no território japonês à luz do sistema jurídico e político-institucional, *Brazilian Journal of International Relations*, v.3, n.1, p. 95-119, 2014.

MCKINSEY, Kitty; MORIYA, Yuki. Welcome to Japan: first Asian country joins UNHCR's resettlement programme. *UNHCR News*, set. 2010.

POLLMAN, Mina. Japan's role in the refugee crisis, *The Diplomat*. Tóquio, setembro 2015.

RODRIGUES, Viviane Mozine; KINJYO, Eyla Miyuki. 2010. As políticas contemporâneas aplicadas no Brasil e no Japão sobre o Estatuto de Refugiados. *Revista Internacional de Mobilidade Humana*, Ano XVIII, n. 35, jul/dez, p. 211-229, 2010.

OBI, Naoko. A review for assistance programmes for asylum seekers and refugees in Japan, *Research paper n. 259*, UNHCR, 2013.

OKAMOTO, M. Nihonniokeru nanminhogono kadaito kongono tenbo-non-refoulement gensokuno kanshukokusaihokano ugokiwo, *Kyushu daigaku hosei gakkai*, v.7, p. 33-50, 2013.

_____. Nihonjinnaibun minzokuishikito gainenno konran, *Fukuoka Kenritsu Daigaku ningenshakai gakubu*, v. 19, n. 2, p. 77-98, 2011.

OMATA, Naohiko. *Open wallet, closed doors: exploring Japan's low acceptance of asylum seekers*. Washington: Migration Policy Institute, outubro 2015.

SHINDO, R. Nanminto kokkano kankeini kansuru kosatsu-nihonni iru nanminno manazashikara, *Naikakufu kokusaiheiwa kyoryokuhonbujimukyokucho*, p. 29-52, 2010.

SHIGEMATSU, Stephen Murphy. Multiethnic Japan and the monoethnic myth, *Melus*, v.18, n.4, p. 63-80, 1993.

BRASIL

O Brasil no Mapa da Migração: aspectos históricos e atuais

Duval Magalhães Fernandes*
Patrícia Rodrigues Costa de Sá**

Introdução

A postura do governo brasileiro em décadas recentes tem mostrado especial preocupação com a questão da migração internacional – “Carta aos brasileiros que vivem longe de casa” apresentada por Lula quando candidato em 2002; criação da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, no Itamaraty, em 2007; gestão da crise humanitária dos imigrantes haitianos, em 2010; proposição de nova lei de migração⁹⁵². Contudo, apesar dos avanços, a governança da migração no país não encontrou ainda um denominador comum que permita, por exemplo, o correto atendimento às demandas dos imigrantes, o efetivo combate ao tráfico de pessoas, o assentamento e a integração de migrantes e refugiados e a discussão de uma política migratória envolvendo amplos setores da so-

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e Coordenador do Grupo de Estudos “Distribuição Espacial da População (GEDEP)”.

** Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e Pesquisadora do Grupo de Estudos “Distribuição Espacial da População (GEDEP)”.

⁹⁵² O Projeto de Lei (PLS 2516/2015) foi aprovado pelo plenário da Câmara de Deputados em 06/12/2016 e pelo Senado em 19/04/2017. A Lei n. 13.445/2017 foi sancionada pelo Presidente da República em 25/05/2017.

cidade civil organizada e os próprios migrantes. Em outras palavras, o país ainda não está totalmente preparado para o novo contexto migratório, no qual não há papéis pré-definidos, mas sim situações que envolvem de forma simultânea movimentos de imigração, emigração e o trânsito de migrantes.

Ao longo do tempo, países de origem e destino foram se alterando, gerando fluxos de direções e intensidades distintas. Se, nos primeiros anos do século passado, a imigração era o movimento mais importante e tinha nos europeus o seu mais expressivo contingente, na década de 1980 e seguintes o movimento de saída de brasileiros foi o mais expressivo, tendo os países do Hemisfério Norte passado a ser os mais procurados. Após a crise econômica mundial a imigração toma novo fôlego, mas em situações distintas.

Se, de um lado, a inserção do país na economia mundial abriu oportunidades para a chegada de imigrantes qualificados para atender a demandas específicas de setores econômicos, por outro, o retorno dos migrantes brasileiros gerou impactos econômicos e sociais nas regiões de destino, antigos locais de partida. Ao mesmo tempo, novos fluxos começaram a chegar de forma desordenada pela fronteira Norte, privilegiando populações com pouca ou nenhuma tradição migratória para o Brasil e gerando situações de crise humanitária em cidades fronteiriças. Esse novo quadro exige a busca de soluções criativas que preservem os direitos fundamentais dos migrantes, sejam eles brasileiros ou estrangeiros.

1. Panorama das Migrações Para o Brasil

Esta seção apresenta um histórico das migrações para o Brasil, dividido em dois períodos. O primeiro discute os fluxos de imigração do final do século XIX e século XX. O segundo se inicia com a entrada do novo milênio e segue até os dias atuais.

1.1. Séculos XIX e XX

A análise das migrações internacionais com base nos fluxos que envolvem o Brasil revela algumas alterações ao longo dos séculos e, em particular, nas últimas décadas. A situação do Brasil no contexto das migrações internacionais sofreu mudanças significativas desde o início da colonização portuguesa, que alteraram a nacionalidade, as motivações e o perfil dos migrantes ao longo da história do país.

Durante os anos do Brasil Colônia, a entrada de estrangeiros tinha como objetivo principal a ocupação do território e a sua defesa. Os imigrantes eram de nacionalidade portuguesa e, eventualmente, de outros países que buscavam ocupar parcelas do território por conta de interesses políticos ou econômicos, como os holandeses no Nordeste e os franceses no Rio de Janeiro e no Maranhão. Com a crescente necessidade de prover mão de obra para a implantação da economia colonial e diante do extermínio sistemático da população autóctone, os portugueses lançaram mão do tráfico de escravos africanos, atividade que já dominavam desde o início do ciclo das Grandes Navegações. Segundo

Amaral e Fusco⁹⁵³, estima-se que 6 milhões de africanos entraram no Brasil como escravos, entre os anos de 1550 e 1850. Esse seria o primeiro grande movimento de migração forçada que teve o Brasil como destino.

As medidas contra a escravidão, tomadas pelos países que estavam à frente do início do processo de industrialização, levaram à abolição da escravatura no Brasil em 1888. Tal situação contribuiu para que fossem buscadas outras soluções para atender a crescente demanda por mão de obra do setor agrário exportador. A migração de europeus, principalmente da Itália, da Alemanha, da Espanha e de Portugal foi o caminho encontrado.

Apesar de serem encontrados registros de trabalhadores imigrantes no Brasil desde o início do século XIX, foi após a década de 1880 que o fluxo de europeus tomou maior corpo. Segundo Hernando e Martinez (2006), entre 1810 e 1979 entraram no país 5.611.923 estrangeiros, sendo que 83,8% desse total chegou antes da Segunda Guerra Mundial⁹⁵⁴.

Estudo de Levy sobre os 100 anos (1872 -1972) da imigração para o Brasil indica que as nacionalidades que mais se destacaram no período foram a portuguesa (31,1%), a italiana (30,3%), a espanhola (13%), a japonesa (4,6%), e a alemã (4,2%)⁹⁵⁵. Isso mostra que aproximadamente 84,0% dos estrangeiros que entraram no país vinham de cinco países⁹⁵⁶.

⁹⁵³ AMARAL, Friedrich Ernesto, FUSCO, Wilson. *Shaping Brazil: The Role of International Migration*. MPI- *Migration Policy Institute*, June 1, 2005. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/shaping-brazil-role-international-migration>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

⁹⁵⁴ HERNANDO, Asunción; MARTÍNEZ, Elda. *Las migraciones internacionales*. Madrid: Dastin Ediciones, 2006

⁹⁵⁵ LEVY, Maria Stela F. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 - 1972). *Revista de Saúde Pública*, v. 8 (supl), 1994

⁹⁵⁶ Ibid.

No entanto, a chegada desses estrangeiros era pautada pela situação internacional e por políticas internas que tinham interesse na contratação da mão de obra europeia e asiática. No caso dos portugueses, a imigração aconteceu por um longo período de tempo, que vai do descobrimento a meados do século XX. Segundo Bassanezi, esse processo aconteceu em três fases que não são totalmente distintas, mas que apresentam maior ou menor intensidade dependendo da situação econômica e social tanto do país de origem como do de destino⁹⁵⁷. O primeiro movimento aconteceu no início do ciclo colonial e está fortemente ligado ao processo agrícola da época. O ciclo da mineração atraiu novos imigrantes, que vinham com a ideia do enriquecimento e do retorno à metrópole. Ao mesmo tempo, fora do contexto do retorno e com maior intensidade ao final do século XIX e início do século XX, surgiram os imigrantes incorporados ao sistema de trabalho assalariado e inseridos em atividades predominantemente urbanas. O maior registro de entrada de portugueses aconteceu entre 1910 e 1929, período em que ocorreu 37,2% de toda a imigração dessa nacionalidade registrada entre 1872 e 1972⁹⁵⁸.

Os italianos, segundo grupo mais importante de imigrantes no Brasil, somaram um efetivo de 1,62 milhão de pessoas entre 1872 e 1972. O maior volume de chegadas aconteceu na década de 1890, correspondendo a 42,5% do

⁹⁵⁷ BASSANEZI, Maria Silvia C.B. Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico. In: PATARRA, Neide (Coord). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. FNUAP. São Paulo, 1995, p. 1-38.

⁹⁵⁸ LEVY, Maria Stela. Op. cit.

volume total observado dessa nacionalidade num período de cem anos⁹⁵⁹. O fluxo migratório dos italianos para o Brasil teve início de forma subsidiada, resultado da política governamental das províncias, principalmente de São Paulo, que era local de destino de dois terços desses imigrantes. No entanto, uma parte do fluxo ocorreu também de forma espontânea, porém representando menor número de pessoas. Dentre as características mais marcantes dessa migração, destaca-se o seu caráter familiar. Num primeiro momento, o destino foram as áreas rurais do estado de São Paulo, mas uma parcela dos imigrantes se dirigiu para as áreas urbanas, onde a sua integração à sociedade brasileira aconteceu de forma mais rápida do que em outros países⁹⁶⁰. Além da região Sudeste, a região Sul também recebeu expressivo contingente de imigrantes italianos que tiveram importante inserção no setor agrícola da região.

Outro grupo de imigrantes que também teve importância no quadro da migração internacional para o Brasil foram os espanhóis. Em comparação com outros coletivos, principalmente portugueses e italianos, as entradas registradas ocorreram em menor volume, aproximadamente 700 mil pessoas entre 1872 e 1972⁹⁶¹. A chegada desses imigrantes se concentrou em duas décadas (1890 e 1910), que responderam por 55,1% do volume total no período considerado⁹⁶². A maior parte se dirigiu ao estado de São Paulo

⁹⁵⁹ Ibid.

⁹⁶⁰ BASSANEZI, Maria Silvia C.B. Op. cit.

⁹⁶¹ LEVY, Maria Stela. Op. cit.

⁹⁶² HERNANDO, Asunción; MARTÍNEZ, Elda. *Las migraciones internacionales*. Madrid: Dastin Ediciones, 2006.

e foi inserida principalmente em atividades do setor agrícola. Após a década de 1930, esses imigrantes buscaram preferencialmente a cidade de São Paulo, com inserção em atividades na área industrial e no comércio. Outra cidade que ganhou destaque como destino de espanhóis foi o Rio de Janeiro. O início da migração aconteceu por meio de subsídios de governo, mas já no século XX, quando tal processo não mais se aplicava, os fluxos se mantiveram, em alguns casos, por conta de redes de solidariedade criadas pelos espanhóis estabelecidos no Brasil. Possivelmente esse processo foi muito utilizado na década de 1950, a terceira mais importante em termos de volume da chegada de espanhóis ao país⁹⁶³.

Outras nacionalidades também tiveram importância na composição do quadro dos imigrantes no Brasil. Merece atenção os alemães que, no período de 1872 a 1972, somaram 223,5 mil pessoas, com destaque para a década de 1930, na qual entraram no país 33,9% desse total. A maioria desses imigrantes se dirigiu para os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul⁹⁶⁴.

A formação da colônia japonesa no Brasil é um fato de grande importância no contexto do processo migratório. Em termos de volume, esse fluxo se equiparou ao montante dos alemães - 248,0 mil entre 1872 e 1972⁹⁶⁵. Porém, o início do processo aconteceu já no século XX, após acordo entre as autoridades brasileiras e japonesas. Segundo Bassanezi, podem ser identificadas três fases desse processo.

⁹⁶³ BASSANEZI, Maria Silvia C.B. Op. cit.

⁹⁶⁴ Ibid.

⁹⁶⁵ LEVY, Maria Stela. Op. cit.

A primeira - 1908 a 1923 - em um processo de imigração subsidiada e foi direcionada para atender a demanda de mão de obra no setor agrícola, principalmente nas regiões cafeeiras. Entre 1924 e 1941, com apoio do governo japonês, o fluxo foi intenso e mais de 153,0 mil chegaram ao Brasil, representando 61,6% do volume total do período de 1872 a 1972⁹⁶⁶. Nesse grupo a migração familiar foi predominante, assim como a ampliação da participação dos imigrantes em atividades não agrícolas. A fase final do processo aconteceu na década de 1950, quando houve importante participação de japoneses já residentes no Brasil quer no incentivo à chegada de pessoas que se dirigiam à atividade rural autônoma (colonos), quer na contratação direta de empregados rurais.

A questão da integração dos japoneses à sociedade brasileira foi, durante muito tempo, uma situação delicada por conta de aspectos culturais, mas também por circunstâncias que indicavam um comportamento xenófobo da sociedade brasileira⁹⁶⁷.

Em termos de política migratória, as iniciativas que estimularam a imigração, tais como os subsídios governamentais e privados e a legislação favorável *vis a vis* aos estrangeiros, deram lugar a práticas restritivas, seja no acolhimento dos imigrantes, seja no seu processo de integração à sociedade brasileira. O *processo de nacionalização*

⁹⁶⁶ BASSANEZI, Maria Silvia C.B. Op. cit.

⁹⁶⁷ Durante o processo de discussão da Constituição de 1946, foi proposta a inserção de um artigo que interditava a imigração japonesa. Tal medida não foi inscrita na Carta Magna, pois foi rejeitada pelo voto de Minerva do presidente da Assembleia Constituinte.

implantado no regime de exceção da era Vargas, o Estado Novo, teve início com a aplicação de cotas para os imigrantes (Decreto Lei n. 406/1938) e seguiu com outras medidas, como a interdição do uso de outro idioma que não o português em locais públicos e a proibição de publicação de jornais e outros informativos em língua estrangeira. Esse processo, aliado à situação mundial que precedeu a Segunda Guerra, contribuiu para a redução dos fluxos em direção ao Brasil, que só voltou a ter importância na década de 1950, após a redemocratização de 1946.

Ao se considerar a importância numérica dos imigrantes na população do país, observa-se que, no primeiro censo do Brasil, em 1872, a população de estrangeiros representava 3,8% da população residente no país. Essa participação no total da população foi se ampliando até chegar a 6,2%, em 1900. O censo de 1920 indicou uma população total de estrangeiros da ordem de 1,565 milhão pessoas, o maior volume já registrado, mas que correspondia a 5,1% da população total⁹⁶⁸. No censo de 2010 a população estrangeira representava menos de 0,5% da população recenseada.

Além de todo o legado social e cultural que a imigração internacional do século XIX e parte do século XX deixou para o Brasil, esse processo contribuiu de forma decisiva para a emigração de brasileiros para o Japão e a Europa⁹⁶⁹. No primeiro caso, para a obtenção do visto de trabalho naquele país, há a necessidade de comprovação

⁹⁶⁸ BASSANEZI, Maria Silvia C.B. Op. cit.

⁹⁶⁹ COSTA, João Pedro C. *De decasségui a emigrante*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2007.

da ascendência japonesa. Tal situação permitiu que mais de 300 mil brasileiros obtivessem o visto de permanência no Japão⁹⁷⁰. No caso europeu, com as alterações incluídas, em 1992, na Constituição Brasileira de 1988, permitindo aos brasileiros a obtenção de dupla nacionalidade, foi possível para os descendentes dos imigrantes vindos da Europa apresentar a solicitação de obtenção de uma nova nacionalidade. Alguns países, como a Itália, têm legislação que favorece a obtenção de sua cidadania a descendentes até a 3ª geração⁹⁷¹. Além disso, ao mesmo tempo, a posse de um passaporte europeu abre várias perspectivas de trânsito na Europa e também facilita a entrada nos Estados Unidos, o que torna a obtenção de uma segunda nacionalidade muito atrativa para os brasileiros que têm um projeto migratório.

A partir da década de 1960 e até o final do século XX, não houve crescimento da migração internacional para o Brasil. Embora algumas comunidades, como a de coreanos, chineses, libaneses, dentre outras, tenham mantido certo fluxo em direção ao país, este não apresentou expressão numérica como as migrações do período anterior à 1ª Guerra Mundial.

⁹⁷⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. *Brasileiros no Mundo – Estimativas*. Brasília, Julho 2008. (mimeo)

⁹⁷¹ Até 2008, mais de 500 mil brasileiros aguardavam a avaliação de solicitação de nacionalidade italiana. Estimativas indicavam que mais de 1,5 milhão de brasileiros poderiam solicitar a nacionalidade italiana. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080129_imigracaoitalianos.shtml>. Acesso em: 23 set. 2016.

1.2. As primeiras décadas do século XXI

Em termos de migração internacional que tem por destino o Brasil, a primeira metade da década de 2000 não se caracterizou por um período de intensa imigração. A situação econômica do país ainda não era favorável e o processo de saída de brasileiros era o que definia a pauta da migração internacional no país. Apesar de não se ter uma medida precisa do volume de brasileiros vivendo no exterior, as estimativas variam, segundo o momento, de 2,0 a 4,0 milhões⁹⁷². No âmbito governamental, houve várias iniciativas voltadas para atender as demandas dos que viviam no exterior. Em 2002, o então candidato à Presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva, apresentou a “Carta aos brasileiros que vivem longe de casa”, na qual se comprometia com medidas concretas para apoiar a comunidade de brasileiros no exterior. Ao ser eleito, o então presidente conduziu as negociações para a assinatura de acordo com o Governo de Portugal, que permitiu a regularização da situação de mais de 150.000 imigrantes brasileiros. Nesse processo, os principais ministérios envolvidos com a questão migratória tomaram iniciativas que visavam a atender os brasileiros no exterior. No Itamaraty foi criada, em 2004, a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior com o objetivo de apoiar as comunidades de brasileiros em outros países. No Ministério do Trabalho, o Conselho Nacional

⁹⁷² FERNANDES, Duval; RIGOTTI, Irineu. Brasileiros na Europa: notas preliminares. *Anais da 1ª Conferência brasileiros pelo mundo*. Itamaraty. Rio de Janeiro, 2008

de Imigração (CNIg) iniciou a implantação da “Casa do Trabalhador Brasileiro” em áreas estratégicas de fronteira e no exterior. Essas casas tinham por objetivo atender às demandas dos trabalhadores brasileiros que residiam fora do país. O Ministério da Justiça promoveu várias ações com o objetivo de proteger o emigrante brasileiro, principalmente combatendo o tráfico de pessoas. No âmbito do Ministério da Previdência, buscou-se ampliar os acordos bilaterais em matéria previdenciária de forma a permitir o aproveitamento no caso de aposentadoria do tempo de contribuição dos imigrantes, tanto no Brasil como no exterior. Em resumo, até o início da crise econômica mundial de 2008, o principal fluxo migratório no país estava relacionado à saída dos brasileiros.

No momento em que a crise se fez presente nos países do Hemisfério Norte, houve forte impacto nos fluxos migratórios *de e para* o Brasil. As dificuldades econômicas dos países que recebiam maior número de brasileiros fez com que diminuíssem fortemente as saídas em direção ao Japão, Estados Unidos e Europa. Ao mesmo tempo, como os setores que absorviam a mão de obra imigrante foram os mais afetados pela crise, observou-se um movimento de retorno que impactou tanto as regiões de destino como as de origem dos imigrantes.

Apesar de não se ter um registro sobre a entrada no país dos imigrantes de retorno, o censo de 2010 indicou que das mais de 400 mil pessoas que residiam no exterior em 2005 e estavam presentes no país em 2010, 64,8% eram

brasileiros que tinham retornado ao país⁹⁷³. Segundo Anício, observando o impacto do retorno dos imigrantes mineiros que viviam nos Estados Unidos para as suas regiões de origem, a crise do exterior era “importada” para as pequenas comunidades via redução das remessas, o que comprometia a economia local, levando à diminuição da oferta de emprego e à redução das atividades econômicas, principalmente no setor imobiliário⁹⁷⁴. Por outro lado, a chegada dos imigrantes, que, em alguns casos, recorriam ao auxílio de organismos internacionais para o retorno⁹⁷⁵ ampliava a oferta de mão de obra nessas regiões já carentes de postos de trabalho o que levava os recém-chegados a uma nova migração, desta vez interna.

Tinha-se, assim, um contraste entre a situação dessas localidades e o resto do país. Se, por um lado, as regiões das quais saíram a maioria dos imigrantes apresentavam, por conta das remessas, forte dinamismo econômico na década de 1990 e na primeira metade de 2000⁹⁷⁶, fase em que o crescimento do país era pífio, quando da crise de 2008, com

⁹⁷³ INTERNATIONAL CENTER FOR MIGRATION POLICY. *Migração Brasil –Europa: a situação dos imigrantes brasileiros retornados da Europa no início do Século XXI*. Viena, 2013.

⁹⁷⁴ ANICIO, Luciana Martins. *O imigrante internacional de retorno e sua inserção no mercado de trabalho: um estudo entre as microrregiões de Teófilo Otoni e Poços de Caldas*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

⁹⁷⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO. *Fatores positivos e obstáculos para a reintegração sustentável no Brasil*. Lisboa, 2013.

⁹⁷⁶ SIQUEIRA, Sueli. *Sonhos, sucessos e frustrações na emigração de retorno*. Brasil/Estados Unidos. Editora Arqvmntvm. Belo Horizonte, 2009.

a drástica redução das remessas, a tendência se reverteu, com maior força em 2010. Nesse ano, o Brasil passou por um momento virtuoso da economia enquanto a recessão se fazia sentir nos países centrais do sistema capitalista.

No Brasil, por um curto período a economia apresentou indicadores que se contrapunham à crise geral da economia mundial. Entre 2010 e 2012, o crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) foi da ordem de 7,5% no primeiro ano, de 4,0% em 2011 e de 1,9% em 2012 (IBGE, 2014)⁹⁷⁷. No mesmo período, a taxa de crescimento anual do PIB nos países da zona do Euro não ultrapassou 2,0% e, nos Estados Unidos, chegou a um máximo de 2,9% em 2010. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego brasileira no período estava por volta de 8%, enquanto em alguns países europeus, como Espanha e Portugal, essa taxa era da ordem de 13,9% e 7,6% respectivamente, sendo que em 2008, chegou a alcançar patamares de 26,3%, e em 2013, 16,2%⁹⁷⁸.

Apesar de não ser determinante, esse quadro que favorecia a economia brasileira diante dos principais países do Hemisfério Norte contribuiu para o aumento da migração que tinha como destino o país. Ao mesmo tempo, a preparação para a realização de grandes eventos esportivos no Brasil, como a Copa Mundo, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016, colocaram o país em evidência.

Ao se analisar o período que vai de 2010 a 2016, observa-se que essa migração apresenta algumas particulari-

⁹⁷⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA. *Contas Nacionais*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2016.

⁹⁷⁸ GABINETE DE ESTATÍSTICA DA UNIÃO EUROPEIA (EUROSTAT). *Statistical Books*. Luxembourg, 2016.

dades em termos de volume, país de origem e características dos imigrantes.

O Censo Demográfico de 2010 levantou informações sobre os estrangeiros⁹⁷⁹ residentes no Brasil, indicando o volume de 592.610 pessoas. Considerando o local de nascimento, foram indicados mais de 100 países, sendo que os naturais dos nove mais expressivos respondiam por quase 70% da migração total, como indicado na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Número de estrangeiros residentes segundo país de nascimento, Brasil 2010⁹⁸⁰

País	Volume	%
Portugal	137.973	23,3
Japão	49.038	8,3
Paraguai	39.222	6,6
Bolívia	38.826	6,5
Itália	37.146	6,3
Espanha	30.723	5,2
Argentina	29.075	4,9
Uruguai	24.031	4,1
Alemanha	16.227	2,7
Outros	190.349	32,1
Total	592.610	100

O maior contingente de estrangeiros indicado pelo censo é o dos que declararam ter nascido em Portugal (23,3%), seguido pelos japoneses (6,3%). Os países da América do Sul também apresentaram participação expressiva, principalmente os paraguaios (6,6%) e bolivianos (6,5%).

⁹⁷⁹ Estrangeiros e naturalizados

⁹⁸⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico de 2010*. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2016.

A distribuição espacial desses imigrantes está concentrada em estados das regiões Sudeste (66,4%) e Sul (17,3%). Em termos das unidades da Federação destaca-se São Paulo (45,0%), Rio de Janeiro (16,3%), Paraná (8,5%) e Rio Grande do Sul (5,7%).

Por ser o censo uma fonte de informações que utiliza mecanismos de pesquisa domiciliar para o levantamento de dados, vários fatores intervêm no processo, o que, principalmente no caso dos estrangeiros, pode levar a algumas falhas. Por exemplo, pessoas em situação irregular no país podem preferir se abster de responder ao censo. Por outro lado, as informações divulgadas estão relacionadas a momentos específicos no tempo (o ano do levantamento) e não permitem o acompanhamento da dinâmica de processos demográficos como o da migração.

Outra fonte de informação que permite analisar a migração internacional é o conjunto de registros administrativos de órgãos do governo federal, como dos ministérios do Trabalho, da Justiça e das Relações Exteriores. Importante lembrar que esses registros têm fins diversos que são relacionados às atividades desenvolvidas pelos órgãos que os coletam, fornecendo assim uma visão parcial do processo migratório.

No Ministério do Trabalho a questão da migração internacional é tratada no CNIg e na Coordenação Geral de Imigração (CGIg). Os registros desses dois órgãos têm informações sobre as solicitações de autorização de trabalho para estrangeiros e demandas específicas de autorização de permanência no país. Por ser o órgão que tem por

atribuição⁹⁸¹ a coordenação das atividades de imigração e a formulação dos objetivos da política migratória do país, o CNIg, por meio de resoluções normativas, pode atuar para a regularização do *status* migratório de estrangeiros em situações específicas.

A Tabela 2, a seguir, apresenta as informações acerca das autorizações de trabalho e permanência concedidas pelo Ministério do Trabalho aos estrangeiros entre 2010 e 2015. Dois tipos de autorização são destacados: as temporárias e as permanentes. Na primeira, cinco resoluções normativas são responsáveis por aproximadamente 95% das autorizações concedidas. Nesse grupo estão os estrangeiros com autorizações de prazo máximo de dois anos contratados para atuação em áreas específicas, como a exploração de petróleo e o trabalho em navios de turismo na costa brasileira. É interessante notar que essas demandas seguem o ciclo da economia, que em 2011 e 2012 estava em um momento de expansão. Ainda em relação às autorizações temporárias, naturais de dez países receberam, aproximadamente, 60% de todas as autorizações, sendo os volumes mais importantes de cidadãos de nacionalidade americana (aproximadamente 15% do total), seguidos por nacionais das Filipinas (8%), que exerciam, em sua maioria, atividades em embarcações, além de ingleses e indianos (6%).

Em relação às autorizações permanentes, nos anos 2010 e 2012 as solicitações foram apresentadas, em sua maioria, por investidores pessoas físicas e por executivos

⁹⁸¹ Decreto n. 86.715/81. Título XII, artigo. 144

de empresas estrangeiras. No primeiro caso, dos investidores individuais, os volumes de recursos aplicados giravam em torno de 200 milhões de reais ao ano e nacionais de quatro países – Itália, Portugal, China, Espanha – em conjunto investiram, aproximadamente, 60% desse total. Na maioria dos casos os empreendimentos foram realizados no Nordeste, nos estados do Ceará, Bahia e Rio Grande do Norte, e no Sudeste, principalmente em São Paulo.

As autorizações permanentes para estrangeiros com cargo de direção em empresas foram concedidas, em sua maioria, para naturais do Japão, seguidos por espanhóis, portugueses e sul coreanos. Os locais de residência indicados no Brasil estavam em São Paulo, para mais de 50% das solicitações, Rio de Janeiro e Amazonas.

A partir de 2012, o maior volume de autorizações permanentes passou a ser para atendimento às demandas relacionadas com questões humanitárias, principalmente as concedidas aos haitianos, que já entravam no país por cidades da fronteira Norte desde o início de 2011.

Tabela 2 – Autorizações de trabalho e permanência concedidas pela CGig e pelo CNlg – 2010 – 2015⁹⁸²

Tipo de autorização	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Temporário						
Total	45413	55975	51831	53431	44598	34536
(RN 72) Estrangeiro trabalhando a bordo de embarcação ou plataforma	15206	17738	15554	15229	15117	10625
(RN 69) Estrangeiro na condição de artista e desportista	8470	12001	11408	12303	9899	10378
(RN61) Assistência técnica e cooperação técnica	4232	5540	7139	7755	6398	5653
(RN 99) Especialista com vínculo empregatício	3521	4615	5832	5949	5703	4350
(RN 71) Marítimo estrangeiro a bordo de embarcação de turismo	12838	14512	10336	10434	5826	2715
Outros	929	1270	1162	1354	1477	815
Permanente						
Total	2782	3840	8384	5858	7153	38624
(RN 27/ RN 08) Residente em caráter humanitário	5	711	4706	2157	3865	36273
(RN 84) Investidor Pessoa Física	848	1015	1169	1174	1016	835
(RN 62) Administradores e executivos	1218	1396	1703	1682	1728	1426
Outros	711	718	762	845	544	90
Total	48195	59815	60171	59289	51751	73160

⁹⁸² CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. COORDENAÇÃO GERAL DE IMIGRAÇÃO. *Relatórios anuais 2010 a 2015*. Disponível em: <www.mte.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2016. Autorizações temporárias não consideram estada inferior a 90 dias, sem vínculo empregatício, sob a responsabilidade do MRE desde o ano de 2015.

O último ano da série espelhada na Tabela 2, 2015, indica o processo de ampliação da crise com a retração da atividade econômica, principalmente na área de petróleo. Por outro lado, nesse ano, houve a regularização da situação migratória de um grande número de estrangeiros que aguardavam, muitos deles desde 2013, um posicionamento do Ministério da Justiça, em relação à sua demanda de refúgio. Essas autorizações representaram, aproximadamente, 50% de todas as autorizações de trabalho e permanência concedidas em 2015.

Outra fonte que permite o acompanhamento do fluxo de imigrantes para o Brasil é o Sistema de Cadastro e Registro de Estrangeiros (Sincre) da Polícia Federal. Essa fonte fornece informações sobre volume e características dos imigrantes que estão com registro ativo na Polícia Federal. Os dados da base referem-se aos indivíduos em situação regular no país e que tiveram de se registrar por conta do tempo de permanência no Brasil ou da atividade aqui desenvolvida. Nesse grupo não estão incluídos os turistas nem aqueles que, mesmo com entrada regular no país, não cumpriram as determinações legais em relação ao registro.

Considerando as informações disponibilizadas pela Polícia Federal⁹⁸³ para o ano de 2015, o número de estrangeiros registrados era da ordem de 880 mil pessoas, sendo, aproximadamente, 35% de mulheres e 65% de homens.

Do total de registros em 2015, aqueles relativos a vistos temporários representavam 59,5% e estavam relacio-

⁹⁸³ Base de informações cedidas pelo Projeto MT Brasil, executado pelo ICMPD e Ministério da Justiça.

nados aos vistos para residentes do Mercosul, seguidos de professores e pesquisadores, e de estudantes, No caso dos registros como residentes permanentes, 37,5% tratavam, em sua maioria, da concessão de visto por cônjuge ou filho brasileiro e reunificação familiar.

Ao se considerar o país de nascimento do imigrante com registro na Polícia Federal, praticamente todos os países do mundo estão representados. No entanto, os dez mais importantes em volume de imigrantes somam 51,9% do total. O maior contingente é de bolivianos, com 11,7% do total de estrangeiros com registro, seguidos pelos americanos (7,7%), argentinos (5,9%), chineses (4,7%) e portugueses (4,2%).

2. Legislação Brasileira e Solicitação de Refúgio

A migração no Brasil era, até novembro de 2017, regida pela Lei n. 6.815, de 1980⁹⁸⁴, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que colocava vários empecilhos à permanência e à entrada de estrangeiros no país. Diante dessas dificuldades há uma tendência a se utilizar estratégias para buscar contornar a rigidez do texto legal. Uma delas tem sido a solicitação de refúgio, mesmo em casos nos quais não há adequação ao conceito apresentado pela Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiado⁹⁸⁵.

⁹⁸⁴ Em 20 de novembro de 2017 foi promulgado o Decreto n. 9.199 que regulamentou a Lei 13.445, de 25 de maio de 2017 (a nova Lei de Migração).

⁹⁸⁵ A nova Lei de migração, que ainda está em processo de implantação, irá facilitar alguns procedimentos para a entrada e permanência de imigrantes, mas até o início de 2018 nem todas as resoluções e portarias necessárias para a correta operacionalização do texto legal haviam sido públicas.

A solicitação de refúgio só pode ser apresentada após a entrada do estrangeiro em território nacional⁹⁸⁶. Essa demanda pode ser feita no momento do primeiro contato com as autoridades migratórias em um posto de fronteira ou, após a entrada no país, na superintendência da Polícia Federal.

Ao se considerar o período de 2010 a 2015 o número anual de solicitações de refúgio apresentada ao governo brasileiro passou de 966 no primeiro ano, para 28.385, em 2014 e 28.670 em 2015. O relatório do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) de 2016 indica que o número acumulado de solicitações de refúgio era, em março daquele ano, de 89.559 casos, sendo haitianos e senegaleses os maiores demandantes, como indicado na tabela a seguir.

Tabela 3 - Solicitantes de refúgio em 2016 no Brasil (valor acumulado)⁹⁸⁷

País de nascimento	Valor	%
Haiti	48.371	54,01
Senegal	7.206	8,05
Síria	3.460	3,86
Bangladesh	3.287	3,67
Nigéria	2.578	2,88
Angola	2.281	2,55
Congo	2.167	2,42
Gana	2.166	2,42
Líbano	1.749	1,95
Venezuela	1.529	1,71
Outros	14.760	16,48
Total	89.554	100,00

Observa-se que um número maior de solicitações é apresentado por naturais de países que não têm forte tradição de migração para o Brasil, principalmente Haiti e Senegal.

⁹⁸⁶ Existe a possibilidade da solicitação de refúgio junto às representações diplomáticas no exterior com vistas a uma proteção imediata, mas são casos numericamente residuais.

⁹⁸⁷ COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS. *Refúgio em números*. Disponível em: <www.justica.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2016.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o número de refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro era, em março de 2016, de 8.863 pessoas, incluídos também os reassentados. O maior número de refugiados era de sírios (25,9% do total), seguidos por angolanos (16,0%) e colombianos (12,4%). Em comparação aos quadros dos solicitantes de refúgio, somente os sírios aparecem entre as cinco nacionalidades mais importantes. Haitianos, senegaleses, bengalis e nigerianos, que juntos representam 68,6% das solicitações de refúgio, não aparecem entre as dez mais importantes nacionalidades de refugiados no Brasil, que representam 82,8% do total⁹⁸⁸.

Em trabalhos realizados sobre a migração de africanos e haitianos para o Brasil⁹⁸⁹, a questão da solicitação de

⁹⁸⁸ ACNUR. *Sistema de refúgio brasileiro: desafios e perspectivas*, 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2016.

⁹⁸⁹ Cf.: INTERNATIONAL CENTER FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT. *MT Brasil - migrações transfronteiriças*. Viena, 2015; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO. *Migração haitiana para o Brasil: diálogo bilateral*. Buenos Aires, 2014. MAGALHÃES, Luis F. *A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil*

refúgio é tratada como uma forma de se conseguir, com certa celeridade, a possibilidade de inserção no mercado de trabalho do país e de realizar o envio de remessas, pois de posse do protocolo de refúgio⁹⁹⁰ pode-se ter acesso a uma carteira de trabalho e previdência social e realizar o cadastro de pessoa física na Receita Federal para a obtenção do CPF.

Utilizando as informações do Sistema de Tráfego Internacional (SIT)⁹⁹¹, para o período de 2010 a 2015, que registra as entradas e saídas pelos postos de fronteira do Brasil, é possível obter algumas indicações sobre as estratégias utilizadas por estrangeiros para garantir a entrada e a permanência no país. A tabela a seguir, considera as informações do sistema para as cinco nacionalidades com maior número de solicitação de refúgio, como indicado na

sócio-demográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti. Tese (Doutorado). Departamento de Demografia. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, 2017; BAENINGER, Rosana. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *Por dentro do Estado de São Paulo*, v.9. Migração internacional NEPO/UNICAMP, 2013; COTINGUIBA, Geraldo, PIMENTEL, Marília. Apontamentos sobre o processo de inserção social dos haitianos em Porto Velho. *Travessia*, v. 70, p. 99-106, 2012; SILVA, Sidney Antônio. Brazil, a new Eldorado for Immigrants?:The Case of Haitians and the Brazilian Immigration Policy. *Urbanities*, v. 3, n. 2, p. 3-18, 2013.

⁹⁹⁰ Protocolo de refúgio ou carteira provisória de estrangeiro

⁹⁹¹ Base de informações cedidas pelo Projeto MT Brasil, executado pelo ICMPD e pelo Ministério da Justiça. O STI foi implementado em diversas fases, primeiro nos locais de maior fluxo internacional, os aeroportos, e, em seguida, nos postos de fronteira terrestre. Por essa razão as informações no período considerado sofrem influência desse processo de implantação em etapas em termos do volume de informação.

Tabela 3.

Tabela 4 - Distribuição percentual da entrada de estrangeiros por nacionalidade, segundo classificação de visto no Brasil - 2010 a 2015⁹⁹²

Classificação	País de nacionalidade				
	Bangladesh	Haiti	Nigéria	Senegal	Síria
Solicitante de refúgio	10,9	56,5	2,6	47,9	0,8
Visto turista Copa do Mundo	2,7	5,5	5,9	0,8	0,3
Visto turista	25,8	0,1	25,8	16,7	27,5
Visto permanente	8,7	35,5	22,1	8,0	6,2
Visto temporário	13,9	1,3	18,7	9,5	2,1
Outros	38	1,1	24,9	17,1	63,1
Total	100	100	100	100	100

No caso dos haitianos, a forma de entrada no país acontece na maioria dos casos via solicitação de refúgio ou por posse de um visto permanente (visto humanitário) emitido pelas repartições consulares do Brasil, principalmente em Porto Príncipe.

Esse fluxo migratório começou em 2010, após a ocorrência do terremoto que atingiu o país no início daquele ano. No princípio, a chegada desses imigrantes ocorreu em cidades da fronteira Norte: Tabatinga, no Amazonas, e depois Assis Brasil, no Acre. No início, a entrada acontecia de forma esporádica, não mais que uma centena de pessoas por mês, mas, com o passar do tempo, as poucas centenas viraram milhares, chegando em alguns momentos a se estabelecer nas cidades de fronteira uma verdadeira crise humanitária. Buscando contornar a situação o CNIg, editou, em 2012, uma resolução normativa (RN n.

⁹⁹² Dados até o dia 15 de novembro de 2015.

97) concedendo o visto humanitário aos imigrantes haitianos que seria emitido pelas representações diplomáticas brasileiras. No entanto, como havia um limite no número de vistos a serem expedidos anualmente, 1.200, quantidade insuficiente para atender à demanda dos haitianos, a entrada pela fronteira Norte continuou, só se reduzindo após a implantação pelo governo brasileiro, em parceria com a OIM, do Visa Centre em Porto Príncipe, que permitiu maior agilidade na análise das demandas de visto. Deve-se considerar também a exigência de visto (autorização de viagem) imposta pelo Equador aos haitianos em 2016, que reduziu drasticamente a entrada de imigrantes pela fronteira Norte e, com isso, as solicitações de refúgio.

Outro importante grupo de demandantes de refúgio são os senegaleses. No caso dos estrangeiros dessa nacionalidade, a maior entrada se deu pelos postos de fronteira da região Norte, principalmente pela cidade de Assis Brasil, no Acre. A chegada até o Brasil era facilitada por uma rede que atuava no Senegal, com trajeto aéreo via Espanha até o Equador, e o caminho era completado por via terrestre até a fronteira do Brasil⁹⁹³. Em 2016, a exigência de visto imposta pelo Equador para os nacionais do Senegal reduziu a chegada de senegaleses pela fronteira da região Norte.

No caso dos sírios, o maior conjunto de refugiados presentes no Brasil nesse momento, o registro de entrada como demandantes de refúgio representa menos de 1,0% do total. No entanto, a entrada como turista é importan-

⁹⁹³ CARRERA, Gabriel Bernal. La migración haitiana hacia Brasil: Ecuador país de tránsito. *Cuadernos migratorios* n. 6. Buenos Aires: Organización Internacional para las migraciones, 2014, p. 67-82.

te (27,5%). Tal situação ocorre porque a forma encontrada pelo governo brasileiro para agilizar a chegada de nacionais da Síria ao Brasil foi a concessão de visto humanitário (RN n. 17/ 2013 - CONARE), que nos postos de fronteira é registrado como visto de turista. Posteriormente, o cidadão sírio apresenta a sua solicitação de refúgio. Importante notar que o conjunto de outros vistos representa 63,1% das entradas de sírios, que em quase sua totalidade (57,8%) estão relacionados às concessões de vistos a tripulantes marítimos.

No caso dos nigerianos e bengalis, que também representam importante contingente de solicitantes de refúgio, observa-se na Tabela 4 que a participação das entradas no país com visto de turista é importante, chegando, nos dois casos, a mais de 25,0% das entradas de nacionais de cada país, o que pode indicar uma estratégia para a posterior solicitação de refúgio. No caso dos nacionais de Bangladesh, parcela importante das entradas no Brasil acontece com visto de tripulante marítimo (20,9%).

Conclusão

Ao longo dos séculos, o Brasil presenciou fluxos migratórios de diversas origens. Inicialmente receptor de migrantes da metrópole que tinham por objetivo ocupar os espaços no novo mundo recém-descoberto, o país passou também a receber a migração forçada que vinha da África. Ao final do século XIX, aumentou a participação de imigrantes europeus, principalmente italianos, espanhóis, alemães, sendo posteriormente incorporados a esse grupo

os japoneses. A legislação vigente no país determinou os fluxos migratórios durante toda a história brasileira. Foi ela que estimulou a vinda de europeus no começo do século XX e que, nos anos 1930, impôs dificuldades à chegada de novos imigrantes e à sua inserção na sociedade.

O período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial e se estendeu até o início da década de 1970 não conheceu expressivos movimentos migratórios que tiveram o Brasil como destino. As dificuldades econômicas, sociais e políticas por que passou o país nos anos 1970 e nas décadas seguintes fez ampliar a saída de brasileiros que buscavam melhores condições de vida no exterior. Apesar da dificuldade em se calcular com precisão o número de brasileiros vivendo no exterior, durante mais de vinte anos o saldo migratório indicava mais saídas de brasileiros do que entrada de estrangeiros no país. Esse movimento permaneceu vivo até a chegada da crise econômica mundial que teve início em 2008.

Ao se iniciar a crise o fluxo migratório se inverteu, e as entradas de migrantes, estrangeiros e brasileiros retornados passaram a ser mais importantes do que as saídas. As boas condições econômicas experimentadas pelo país nesse período também contribuíram para a ampliação do fluxo de imigrantes. De forma diversa ao ocorrido no século XIX, a migração da primeira década do novo milênio não tinha um perfil único ou nacionalidade de origem que fosse predominante. Ao mesmo tempo, mesmo em volume menor, ainda se observou a saída de brasileiros.

Dessa forma, o país, que conheceu no passado momentos que poderiam ser considerados de imigração (século XIX e parte do século XX) ou de emigração (anos 1980 até 2008), passa por um processo que mescla a emigração, a imigração e o trânsito, este representando uma das etapas de um projeto migratório mais amplo.

A legislação não acompanhou essa evolução. Pelo contrário, ela encontra-se ainda presa a ditames da época do regime de exceção democrática vivido pelo país de 1964 a 1988. Por isso, trata a questão migratória como tema de segurança nacional. Nesse contexto, não há um norte único que permita a implantação de uma política migratória que consiga antever problemas e buscar soluções que resguar-dem os direitos dos migrantes. Mesmo que alguns setores tentem atender às demandas mais prementes por meio de resoluções emanadas de órgãos encarregados da gestão da migração, como o CNIg e o CONARE, não há uma clara percepção das consequências de suas ações. Diante das restrições impostas pela legislação, os imigrantes buscam alternativas como o refúgio, que permite a entrada e a permanência no país, mas que também banaliza o uso de instrumentos criados para atender a caso específicos.

No entanto, não será somente uma nova legislação que poderá alterar o panorama do novo fluxo migratório de e para o Brasil. Há de se trabalhar no sentido de combater a xenofobia e o racismo e assim promover o entendimento de que, como nação, teremos sempre a necessidade de contar com a participação dos imigrantes em nossa sociedade. A migração internacional não é mais um tema pontual e relegado a um momento preciso no tempo, ela

ocorre continuamente e os imigrantes fazem parte do nosso cotidiano com novos rostos, ideias e culturas.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Sistema de refúgio brasileiro: desafios e perspectivas*, 2016.

AMARAL, Friedrich Ernesto; FUSCO, Wilson. Shaping Brazil: The Role of International Migration. *Migration Policy Insititute*, June 1, 2005.

ANICIO, Luciana Martins. *O Imigrante Internacional de Retorno e sua Inserção no Mercado de Trabalho: um estudo entre as microrregiões de Teófilo Otoni e Poços de Caldas*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

BAENINGER, Rosana. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: Id. (Org.). *Por dentro do Estado de São Paulo*, v. 9. Migração internacional NEPO/UNICAMP, 2013.

BASSANEZI, Maria Silvia C.B. Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico. In: PATARRA, Neide (Coord). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. FNUAP. São Paulo, p. 1-38, 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. *Brasileiros no Mundo – Estimativas*. Brasília, jul. 2008.

CARRERA, Gabriel Bernal. La migración haitiana hacia Brasil: Ecuador país de tránsito. *Cuadernos migratórios* n. 6, Buenos Aires: Organización Internacional para las migraciones, p. 67-82, 2014.

CONSELHONACIONAL DE IMIGRAÇÃO; COORDENAÇÃO GERAL DE IMIGRAÇÃO *Relatórios anuais 2010 a 2015*. s/d.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Refúgio em números*. s/d.

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

COSTA, João Pedro C. *De decasségui a emigrante*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2007.

FERNANDES, Duval; RIGOTTI, Irineu. Brasileiros na Europa: notas preliminares. *Anais da 1ª Conferência brasileiros pelo mundo*. Itamaraty. Rio de Janeiro, 2008.

GABINETE DE ESTATÍSTICA DA UNIÃO EUROPEIA (EUROSTAT). *Statistical Books*. Luxembourg, 2016.

HERNANDO, Asunción; MARTÍNEZ, Elda. *Las migraciones internacionales*. Madrid: Dastin Ediciones, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico de 2010*, 2011.

INTERNATIONAL CENTER FOR MIGRATION POLICY. *Migração Brasil –Europa: a situação dos imigrantes brasileiros retornados da Europa no início do Século XXI*, Viena, 2013.

_____. *MT Brasil – migrações transfronteiriças*. Viena, 2015.

LEVY, Maria Stela F. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 – 1972), *Revista de Saúde Pública*, v. 8 (supl). 1994.

MAGALHÃES, Luis F. *A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sócio-demográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e*

dependência de remessas no Haiti. Tese (Doutorado). Departamento de Demografia. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO. *Fatores positivos e obstáculos para a reintegração sustentável no Brasil*. Lisboa, 2013.

_____. *Migração haitiana para o Brasil: diálogo bilateral*. Buenos Aires, 2014.

SIQUEIRA, Sueli. *Sonhos, sucessos e frustrações na emigração de retorno*. Brasil/Estados Unidos. Editora Arqymentvm. Belo Horizonte, 2009.

SILVA, Sidney Antônio. Brazil, a new Eldorado for Immigrants?: The Case of Haitians and the Brazilian Immigration Policy, *Urbanities*, v. 3, n. 2, p. 3-18, 2013.

Vidas em Fuga: processos de refúgio no Brasil*

Aryadne Bittencourt Waldely**

Introdução

Nos documentos de direitos humanos, em pronunciamentos oficiais, em textos acadêmicos, na instância institucional decisória, o refúgio geralmente é modulado com uma carga valorativa de caráter humanitário e moral. A despeito da afirmação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)⁹⁹⁴ sobre a qualidade de ser refugiado existir antes e independentemente de um processo legal, há diferentes dimensões que constituem as práticas acerca dos processos de construção da condição de refugiado no universo institucional brasileiro. Dimensões essas que abrangem desde questões estruturais e

* Este texto é baseado na dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em maio de 2016, sob o título “Narrativas da “Vida em Fuga”: a construção político-jurídica da condição de refugiado no Brasil”.

** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) na linha de Direitos Humanos, Sociedade e Arte. Mestre no mesmo Programa. Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e em Direito pela UFRJ. Atua como agente de proteção legal no Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, em convênio com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Pesquisadora do Núcleo de Cultura Jurídica da UFRJ.

⁹⁹⁴ ACNUR. *Perguntas e Respostas*. s.d. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

procedimentais, passando por narrativas, até disputas por sentido de verdade e temor, gestão da memória e expressões de desejo, de modo a fornecer insumos para compreensão do funcionamento do Estado.

Esta produção de sentido sobre ser refugiado tem implicado uma distinção qualitativa, abrindo um campo de disputa sobre quais perfis migratórios merecem ser tratados de forma excepcional por um paradigma de garantia de direito e não por um de inviolabilidade de soberania, como tendem a ser administradas as migrações internacionais e conforme constatado em pesquisa exploratória sobre o processo decisório brasileiro dos pedidos de refúgio⁹⁹⁵.

Nesse sentido, cabe uma consideração reflexiva sobre diferentes dimensões que constituem as práticas acerca dos processos de construção da condição de refugiado no universo institucional brasileiro. Para esse fim, será apresentada uma problematização acerca do sentido de construir e ser refugiado, seguida de algumas considerações com base numa perspectiva foucaultiana sobre o instituto do refúgio e os dispositivos de administração das narrativas dos refugiados. Na sequência, seguem algumas considerações sobre o processo de elegibilidade dos pedidos de refúgio e, por fim, extratos sobre o lugar da verdade nas construções e nas percepções sobre o sentido de ser refugiado.

⁹⁹⁵ A pesquisa mencionada se refere ao estudo etnográfico realizado no bojo da construção da dissertação de mestrado defendida pela autora em 2016 no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ) com o título *“Narrativas da “Vida em Fuga”: a construção político-jurídica da condição de refugiado no Brasil”*.

1. Produção de Sentido Sobre Refúgio e o Sujeito Refugiado

Ser refugiado não se trata de uma identidade subjetiva do cotidiano dessas pessoas. É uma categoria institucional de gestão da população imigrante. Quanto às pessoas categorizadas como tal, é preciso assumir o papel de ser refugiado para fins de adequação ao conjunto simbólico a respeito desses sujeitos, produzido no processo de elegibilidade. Por esse motivo, opto por fazer a leitura dessa produção de sentido como um processo de construção da condição de refugiado, não um processo de *determinação de status* tampouco de *reconhecimento* de uma categoria ou muito menos de *concessão* de um direito.

Tornar alguém refugiado requer representações de características condizentes com o formato institucional do refúgio. Isto significa depreender elementos – fatos nomes, lugares, dores, medos, lembranças, desejos – e fazer uma leitura dos mesmos a partir de uma estética de sofrimento e precariedade construídos como próprios da condição de refugiado. A atribuição do conjunto de sentidos no processo de elegibilidade é atravessada pelo universo institucional e imaginário do refúgio.

Há uma economia moral de produção, circulação e apropriação de normas, valores e afetos, conforme a definição de Didier Fassin⁹⁹⁶, relativos à problemática do refúgio. A razão humanitária que rege as políticas sobre grupos em vulnerabilidade, como refugiados, ocupam um lugar central na ordem moral contemporânea. Pois o governo huma-

⁹⁹⁶ FASSIN, Didier. La Economía Moral del Asilo: reflexiones críticas sobre la crisis de los refugiados de 2015 en Europa. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, v. LXX, n. 2, p. 277-290, jul./dez. 2015.

nitário⁹⁹⁷ é um paradigma de ação, que utiliza sentimentos morais nas relações políticas sobre as populações, vide a repercussão de temas relacionados ao sofrimento humano, como guerra, fome, e as mais diversas formas de violência.

No Brasil, o panorama migratório é de *fluxo misto*, tendo em vista que os refugiados chegam nas mesmas rotas que outros migrantes não considerados refugiados e, de modo geral, os imigrantes econômicos. Nesse cenário, o processo de apreciação dos pedidos de refúgio passa por uma preocupação por parte do governo de diferenciar os imigrantes econômicos dos refugiados, num esforço de categorizá-los em grupos distintos e homogêneos. Isto é feito com base na Lei n. 9.474 de 1997, segundo a qual uma pessoa que queira solicitar o reconhecimento do *status* de refugiado no país realiza requerimento formal ao governo brasileiro e, a partir de então, inicia-se um processo decisório gerido pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Esse órgão é interministerial⁹⁹⁸ e considerado

⁹⁹⁷ A noção de “governo humanitário” proposta por Didier Fassin se baseia no sentido de governo como o conjunto de dispositivos e ações para administrar, regular, promover a existência de seres humanos, bem como no sentido de humanitário numa dimensão dupla que abrange o conceito de humanidade, sendo um conjunto de seres humanos que compartilham uma mesma condição, e também o movimento afetivo a seus pares (FASSIN, Didier. *La Rasion Humanitaire: une histoire morale du temps présent*. Paris: Editions du Seuil, 2010, p. 8-9).

⁹⁹⁸ De acordo com o artigo 2º da Lei n. 9.474/97: “O CONARE tem a seguinte composição: I - Um representante de cada Ministério a seguir indicado: a) da Justiça, que o presidirá; b) das Relações Exteriores, que exercerá a Vice-Presidência; c) do Trabalho; d) da Saúde; e) da Educação e do Desporto. II - Um representante do Departamento de Polícia Federal; III - Um representante de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e de proteção aos refugiados no País. IV - Um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) como membro convidado, com direito a voz, sem voto”.

tripartite constituído por representantes do governo, da sociedade civil e do ACNUR, de modo a institucionalizar a influência da governança internacional das pessoas refugiadas na administração político-burocrática brasileira.

As solicitações de refúgio são gestadas por um regime de *elegibilidade* que vigora na gestão de refugiados pelo governo brasileiro. Isto é, para ser reconhecido como refugiado é preciso efetivar o pedido e passar por um processo de análise individual⁹⁹⁹ que considera a narrativa do solicitante¹⁰⁰⁰ para uma *análise de credibilidade*¹⁰⁰¹ em comparação com a definição legal de refugiado, qual seja: ter fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas¹⁰⁰². Assim, o solicitante tem possibilidade ou não de ser reconhecido como refugiado a depender de uma avaliação decisória do CONARE sobre a viabilidade do pedido em se adequar aos termos legais da definição. É um processo que, no fim – ou cujo fim –, funciona como dispositivo de poder de administração das liberdades e demandas de migrantes e

⁹⁹⁹ A previsão formal deste processo é regulamentada pela Lei n. 9.474 de 1997, que se refere ao refúgio no Brasil.

¹⁰⁰⁰ *Solicitante* é categoria que designa o migrante que solicitou refúgio em um país, porém ainda não teve seu caso julgado.

¹⁰⁰¹ *Análise de credibilidade* é um termo técnico utilizado no universo institucional do refúgio para se referir ao processo investigatório de apuração dos fatos narrados pelos solicitantes e refúgio em que o objetivo é avaliar a veracidade das informações prestadas.

¹⁰⁰² Estes termos foram cunhados pela definição clássica de refugiado da Convenção Relativa ao *Status* dos Refugiados de 1951, em seu artigo 1º, e estão espelhados na definição brasileira pelo artigo 1º, inciso I, da Lei 9.474 de 1997.

refugiados¹⁰⁰³. É um poder sobre a subjetividade, o corpo e a própria vida. Tal é a expressão global do tratamento genérico dado a esses sujeitos.

Nas práticas e dinâmicas em torno de migrantes e refugiados, são recorrentes argumentos pela defesa de uma pureza do instituto do refúgio e um cuidado com sua contaminação por migrantes que não atendem a critérios (supostamente) legítimos de *ser refugiado*. O instituto do refúgio que fundamenta essas práticas foi construído como uma forma de diferenciar alguns movimentos migratórios devido à sua fundamentação humanitária e à possibilidade dos Estados flexibilizarem suas políticas frente a determinado grupo de deslocados. A atribuição de sentido dessa noção de refúgio ocorre, portanto, no âmbito de identificação de fugas fundamentadas. Não obstante, o instituto também se presta a individualizar as fugas, já que fuga não é sinônimo de refúgio e somente algumas fugas são abarcadas pelo aparato protetivo que se forma a partir dessa ontologia.

Para racionalizar as práticas estatais, o governo brasileiro, ACNUR, organizações não-governamentais e diversos atores afins ao universo institucional do refúgio, modulam o sentido de ser refugiado pelo atravessamento da elegibilidade. Como afirma Michel Foucault¹⁰⁰⁴, o desenvolvimento de uma razão de Estado é uma maneira de

¹⁰⁰³ FACUNDO NAVIA, Ângela. *Êxodos e refúgios: colombianos refugiados no Sul e Sudeste do Brasil*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional/PPGAS, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

¹⁰⁰⁴ FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

racionalizar problemas colocados à prática governamental, de modo a dirigir a conduta dos sujeitos por meio de uma administração estatal.

2. Nuances Entre Instituto e Dispositivo de Poder

As disputas em torno do instituto do refúgio parecem temer sua contaminação por migrantes que não atendem a critérios (supostamente) legítimos de “ser refugiado”. Ou seja, o instituto teria sido consolidado para tratar de uma demanda específica e de um grupo determinado. O que não resta claro é como foram construídos os critérios para diferenciar esse grupo. Em outras palavras, não é evidente porque alguns sujeitos podem ter direitos diferenciados no sistema internacional e devem ser protegidos pelos Estados enquanto outros não. Assim como esse instituto produz particularidades, o mesmo foi edificado nas particularidades de um contexto e nas relações de poder desse contexto. Isto é, há uma razão de Estado que exerce o poder de fazer viver de alguns e o deixar morrer de outros.

Para além das narrativas tidas como oficiais sobre a história desse regime, resta identificar as relações de poder e os fatores *extratexto* que podem ter influenciado os tomadores de decisão europeus e americanos a criarem o ACNUR e a redigirem a Convenção de 1951 da forma como o fizeram. Isto porque a busca por contextos históricos é uma luta contra as relações de poder que impõem verdades aos indivíduos¹⁰⁰⁵.

¹⁰⁰⁵ FOUCAULT, Michel. *Resumo dos Cursos do Collège de France: 1970-1982*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

Quando se fala em “crise dos refugiados” no mundo, os números são assustadores. Falar de milhões de pessoas que tiveram que fugir de suas casas, centenas de milhares em condições precárias e insalubres de campos de refugiados, ou em milhares de migrantes e refugiados que morreram tentando fugir assusta porque traz a dimensão de toda uma coletividade que sofre. Sofre, porém resiste. E a resistência é construída, nestes casos, pelo êxodo. Ao mesmo tempo, os números assustam porque se referem ao registro administrativo de pessoas, de vidas, de histórias de vida.

Por mais que os números possam indicar um movimento de massa, há outros movimentos que ressaltam o significado individual dessas fugas. Seja por motivações humanitárias para sobressaltar a morte de uma criança na praia, o sofrimento de um sobrevivente, o reencontro de uma família. Seja por questões da ordem de segurança nacional quando os Estados evocam medo de haver terroristas infiltrados no grupo. Seja por uma razão de governo que se preocupa em classificar cada história de vida a fim de enquadrá-la numa categoria de migrante ou refugiado. A constituição do regime ocidental de administração dos refugiados no formato como conhecemos hoje se baseou numa definição de refugiado individualizada¹⁰⁰⁶.

¹⁰⁰⁶ O ACNUR identifica algumas maneiras dos Estados tratarem da identificação individual dos refugiados: através de procedimentos formais específicos, como é no caso brasileiro; no âmbito de procedimentos gerais para admissão de estrangeiros; por meios informalmente; de modo *ad hoc* para determinados fins relacionados a demandas dos refugiados (ACNUR. Op. cit., p. 39).

Os Estados ocidentais tornaram a elegibilidade do *status* de refugiado dependente de aspectos individuais, não de pertencimento a circunstâncias de um grupo¹⁰⁰⁷. É uma forma de condução das histórias de vida para produção de identidades, de uma identidade sobre ser refugiado. A prática de individualização da condição de refúgio é construída por dispositivos¹⁰⁰⁸ estatais de fixação de identidade e de controle sobre os indivíduos.

Dentre as medidas administrativas, Cédula de identidade (RG - Registro Geral), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), passaporte, etc., nos impõe uma identidade ao certificar determinados dados como verdadeiros sobre o indivíduo. O que está registrado sob o auspício do Estado é verdadeiro; o que é contrário ao registro é falso. Os documentos que certificam a condição de um indivíduo têm efeito de reconhecimento, mas também de controle.

A categoria de *indivíduo*, aliás, é produto de dispositivos políticos que caracterizam a modernidade. Este controle sobre cada indivíduo nos fabrica, nos impõe uma individualidade, uma identidade. Na cultura ocidental capitalista, nós somos individualizados, queiramos ou não. *“Notre individualité, l’identité obligatoire de chacun est l’effect*

¹⁰⁰⁷ BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil; MILNER, James. *UNHCR: the politics and practice of refugee protection*. 2. ed. Oxon: Routledge, 2012.

¹⁰⁰⁸ Foucault define dispositivo como “um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos” (FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Org. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979, p. 249).

du pouvoir et un instrument contre ce qu'il craint le plus: la force et la violence des groupes"¹⁰⁰⁹. Num movimento de reação, a produção do sujeito enquanto indivíduo neutraliza as formas de resistência das coletividades.

As histórias de vida são construídas invariavelmente em redes de relações econômicas, sociais, culturais, políticas. Contudo, é justamente a individualização totalizante que torna possível a administração das populações e o controle dos corpos. As representações suscitadas por este regime de análise de credibilidade apresentam uma dimensão biopolítica sobre a administração das narrativas e, por conseguinte, das histórias de vida e da própria vida. Nesse sentido, a individualização dos processos de refúgio, ou seja, a produção do indivíduo refugiado, corresponde a uma gestão massificada desta população. E, como tal, é um dispositivo de poder que se exerce sobre os corpos, as multiplicidades, os movimentos, os desejos e as forças.¹⁰¹⁰

3. Critérios de Credibilidade dos Pedidos de Refúgio

É justamente por temer a entrada de grandes grupos de migrantes que o governo brasileiro tem justificado a necessidade de avaliar individualmente cada pedido de refúgio. Nos últimos anos, o governo brasileiro tem dado ênfase à análise de credibilidade, como é denominado tecnicamen-

¹⁰⁰⁹ Tradução livre: "Nossa individualidade, a identidade obrigatória de cada um é o efeito do poder e um instrumento contra o qual se mais teme: a força e a violência dos grupos" (FOUCAULT, Michel apud REVEL, Judith. *Dictionnaire Foucault*. Paris: Ellipses, 2008, p. 77).

¹⁰¹⁰ Ibid.

te. O processo de elegibilidade – conjunto de procedimentos para que um solicitante de refúgio seja reconhecido institucionalmente por um Estado na categoria jurídica de refugiado – infere que apenas será concedida documentação formal para permanência no Brasil pelo instituto do refúgio àquele indivíduo que for realmente refugiado. Ser refugiado não é uma categoria de autoidentificação. Não basta os indivíduos declararem ter fundadas razões para não quererem ou não poderem voltar para seu país de naturalidade. É preciso, então, a validação da narrativa.

De acordo com o ACNUR, o processo de *determinação da condição de refugiado* considera dois âmbitos de análise: um interno, em que se avalia a consistência da narrativa do solicitante; e um externo, em que compara a informação fornecida no relato com os dados encontrados sobre o contexto do país de origem. Não há regulamentação específica para os procedimentos de reconhecimento de *status*. Ocorre que o ACNUR participa ativamente da administração dos procedimentos de análise de credibilidade. No Brasil, além de participar das discussões e das disputas na instância do CONARE, fornece assessoria ao governo e realiza treinamento para os agentes governamentais, da sociedade civil e do próprio ACNUR que trabalham com o processo de elegibilidade. Há também manuais do ACNUR sobre “procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado”¹⁰¹¹ e “metodologia e técnicas

¹⁰¹¹ Cf: ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinação da Condição de Refugiado*. s.d. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado>. Acesso em: 07 dez. 2017.

para entrevistar solicitantes de refúgio”¹⁰¹². Assim, este organismo de atuação internacional informa os Estados, criando um intercâmbio de influência sobre os parâmetros de análise utilizados.

Uma das principais justificativas para análise de credibilidade apresentada formalmente pelo ACNUR é a de que a definição clássica, que se baseia na constatação de “fundado temor de perseguição”, realça mais o elemento subjetivo da definição – “temor” – em detrimento da situação objetiva do país de origem do solicitante de refúgio. Dessa forma, a avaliação das declarações narradas pelo solicitante é mais determinante para o processo de elegibilidade do que o exame da conjuntura do local de procedência. Nos casos em que os fatos apresentados não são de identificação imediata, o entendimento institucional é que a avaliação de credibilidade deve considerar os antecedentes pessoais e familiares do solicitante. Isto é, a conduta do solicitante e seu histórico de vida que puderem ser verificados ou acreditados influenciarão o mapeamento da confiabilidade das suas narrativas¹⁰¹³.

O modo de gestão do processo é capilarizado nas relações entre os atores e nos procedimentos voltados para os refugiados. Em entrevista com um refugiado sobre o processo de solicitação de refúgio no Brasil, ele disse para

¹⁰¹² Cf: ACNUR. *Metodologia e Técnicas para Entrevistar Solicitantes de Refúgio: módulo de capacitação*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Modulo_capacitacao_Metodologia_e_tecnicas_para_entrevistar_solicitantes_de_refugio>. Acesso em: 07 dez. 2017.

¹⁰¹³ GRIFFITHS, Melanie. ‘Vile liars and truth distorters’: truth, trust and the asylum system. *Anthropology Today*. v. 28, no 5, 2012, p. 8-12.

mim: “eles fazem de tudo para pegar as pessoas”. Alguns exemplos citados foram as perguntas extremamente detalhadas sobre a cidade onde vivia, a comparação entre as narrativas de um solicitante no processo e entre solicitantes da mesma nacionalidade, e perguntas para mulheres sobre função do marido no partido. Ele falava sobre estratégias que os refugiados vão aprendendo uns com os outros para poderem ser melhor sucedidos nas entrevistas, indicando haver uma produção coletiva de habilidade.

Para ele, a forma como o processo é conduzido é reflexo de uma política xenofóbica do governo. Todo o processo de elegibilidade é pensado a partir do pressuposto de análise individual dos pedidos de refúgio. Isto porque, do ponto de vista da administração do Estado, é preciso diferenciar refugiados das demais categorias de migrantes, privilegiando a flexibilidade de controle migratório para aqueles que genuinamente possuem “fundado temor de perseguição”. Ocorre que, para este fim de categorização, a prática de reconhecer individualmente a condição de refúgio implica, ao menos, dois efeitos totalizantes sobre esses sujeitos. Em primeiro lugar, ao exigir um exame individualizado, a administração do processo provoca um deslocamento da representação do refugiado em relação à conjuntura sociocultural em que vivia.

É como se as histórias de vida pudessem – e, em termos de elegibilidade, deveriam – ser separadas de um contexto de vida, de violência, de luta, de fuga. Os efeitos da guerra sobre as pessoas variam em grau. A questão mais fidedigna à complexidade dos conflitos não é se ou não

uma pessoa é a atingida pela guerra, mas como, por quais mecanismos de violência – morte, estupro, bala perdida, mina terrestre, sequestro, negligência de doenças, escassez de alimento –. A não ser que o temor seja entendido como fobia numa dimensão psicológica, o medo é construído coletivamente. Dificilmente alguém de um país em conflito, como República Democrática do Congo, Nigéria, Colômbia, está isento de um temor de sofrer violência, a despeito de ter sido individualmente ameaçado ou não.

A perspectiva é sobre os efeitos da imigração e não da emigração. Os critérios são formados a partir das ameaças e das afrontas que o migrante pode causar ao Estado. Em decorrência disso, é uma razão que não privilegia as razões para o êxodo, mitigando o direito de fuga dos migrantes.¹⁰¹⁴ O direito de fuga dos refugiados é justificado na medida em que a saída é considerada o fator determinante, e não a chegada. São muitos os casos que poderiam ilustrar como essa problemática da credibilidade aparece nas discussões sobre deferimento e indeferimento dos pedidos.

A cargo de exemplo, podemos resgatar o caso de um solicitante paquistanês que estava em pauta com recomendação de indeferimento pelo CONARE em 2015. Sendo o solicitante proveniente do Paquistão, houve questionamento por parte de alguns agentes do universo brasileiro de refúgio acerca do motivo do Termo de Solicitação ter sido preenchido em espanhol, sugerindo dúvidas da veracidade da sua narrativa. No mesmo sentido, um agente afirmou que o solicitante estava mentindo porque ele não havia in-

¹⁰¹⁴ MEZZADRA, Sandro. *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2005.

formado no formulário que falava espanhol, enquanto outro ponderou que o solicitante explicou na entrevista que morou no Equador e por isso entendia um pouco da língua espanhola, ao passo que outros questionaram a nacionalidade do solicitante. Toda uma discussão se desenvolveu sobre a possibilidade de confiar ou não no solicitante.¹⁰¹⁵

Em casos de países com notória crise humanitária, violência generalizada, ou em situação de graves violações de direitos humanos, as disputas acerca da determinação de *status* de refugiado dificilmente passam por dúvidas sobre a existência ou não de tal violência. Nos pareceres de elegibilidade e nas discussões sobre os casos no CONARE, a prática não é de questionar, por exemplo, a violência perpetrada pelos paramilitares na Colômbia, as atrocidades cometidas pelo Boko Haram na Nigéria¹⁰¹⁶, a brutalidade do conflito no Afeganistão ou o abuso sexual generalizado contra as mulheres na República Democrática do Congo. Paralelamente ao esforço de confirmar a nacionalidade alegada pelo solicitante, as disputas são sobre se uma pessoa é “realmente” afetada pelo entorno em questão ou não. É gerido um entendimento de que a situação de um país é distinguível da vulnerabilidade de uma pessoa neste país. Valorizar histórias de vida não é sinônimo de torná-las uma questão individualizada. Este regime político e administrativo que faz a elegibilidade depender

¹⁰¹⁵ Informação obtida via relato de membro da sociedade civil participante do CONARE.

¹⁰¹⁶ De acordo com a Anistia Internacional, o grupo armado Boko Haram, em conflito com o exército nigeriano, causou a morte de milhares de civis e o deslocamento de mais de dois milhões de pessoas até o fim do ano de 2015.

de uma análise individualizada ofusca as circunstâncias e responsabiliza, inclusive moralmente, o indivíduo.

Deste modo, a seleção sobre as pessoas aptas ao *status* de refugiados é uma forma de limitar o direito de fuga também através de um filtro moral, e não estritamente no sentido humanitário. A determinação da categoria requer que os sujeitos correspondam a um enquadramento específico de medo e de dor como preconizados pelo instituto do refúgio. Nesse sentido, os refugiados pertencem a uma comunidade moral, no sentido trabalhado por Veena Das¹⁰¹⁷. Pois as estruturas conceituais do processo de elegibilidade conduzem a uma adequação do sofrimento dos refugiados, através de sua comunicação com os agentes de Estado, a fim de congregiar elementos como fundado temor, violência generalizada, grave violação de direitos humanos, a características morais relacionadas à honestidade, verossimilhança, genuinidade.

O *modus operandi* do Estado imputa uma moralidade aos indivíduos para orientar como seus corpos vão agir. Além disso, o regime de análise de credibilidade pressupõe uma noção de refugiado como um todo homogêneo. O ponto de vista de indivíduo implica um modo de lidar com histórias de vida como se os sujeitos fossem indivisíveis, indivisos, permanentemente coerentes e fixos. Devido ao quesito de coerência e consistência, o processo de elegibilidade, tal como ele é, produz uma negação da mul-

¹⁰¹⁷ DAS, Veena. La Antropología del Dolor. In: Ortega, Francisco (Ed.). *Sujetos del Dolor, Agentes de Dignidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Colección Lecturas CES, p. 409-436, 2008.

tiplicidade de experiências, relações, medos e desejos que podem se acumular numa pessoa.

4. O Lugar da Veracidade e do Discurso Eficaz

A condição de refúgio é construída pelo próprio Estado e validada por ele. Isto quer dizer que o CONARE seleciona individualmente as histórias de vida narradas, classificando-as de acordo com indícios de verdade. Neste sentido, para ser reconhecido como refugiado num processo de elegibilidade, o solicitante deve ter uma narrativa verossímil e condizente com a pesquisa sobre país de origem (COI, na sigla em inglês para *Country of Origin Information*) realizada pelo órgão decisório.

Esse percurso classificatório é uma forma de poder sobre a verdade que quer relacionar os acontecimentos – a informação do país de origem – aos refugiados ao invés de compreender os refugiados a partir dos acontecimentos. Esta leitura se remete aos fundamentos do instituto do refúgio conforme ele foi criado no contexto europeu de pós-II Guerra Mundial e início de Guerra Fria. Em geral, a força administrativa sobre as populações neste regime tende a atribuir as conquistas e os erros à responsabilidade individual ao invés de serem compreendidos de um ponto de vista social¹⁰¹⁸. Os procedimentos de elegibilidade implicam uma supervalorização do indivíduo em detrimento das redes nas quais ele está inserido. A noção individualizada do refúgio se coaduna com uma governamental-

¹⁰¹⁸ HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: between sovereigns*. New York: Cambridge University Press, 2008.

dade que pensa a migração com foco nos eventuais riscos provocados pela chegada dos migrantes e refugiados.

O processo de seleção dos refugiados trabalha com uma lógica de produção da verdade. A avaliação da credibilidade dos solicitantes passa por uma avaliação sobre sua fidelidade à verdade e pelo desenvolvimento de técnicas que permitam identificar fatos verdadeiros daqueles com lapsos de veracidade. Do ponto de vista institucional, o manejo dos critérios de verdade é orientado por mecanismos de saber e de poder sobre os corpos e suas narrativas.

No decorrer da pesquisa realizada, um refugiado me relatou que foi acompanhar um solicitante de refúgio numa entrevista de elegibilidade com o governo para auxiliar na tradução. De acordo com ele, seu conterrâneo estava com dificuldade de compreensão do processo e, por isso, temia um resultado mal sucedido da entrevista. Antes de começarem as perguntas, o refugiado que estava na função de intérprete disse à entrevistadora que o solicitante era de uma origem muito simples e que teria dificuldade em responder com detalhes e minuciosidade esperados para a análise que tem sido feita nas entrevistas. A agente do governo lhe respondeu “Fique tranquilo! Fala para ele que é só falar a verdade”. A expressão “só” falar a verdade pode querer produzir o sentido de que a entrevista tem um caráter técnico e que falar a verdade cumpre um requisito objetivo do processo. Contudo, identificar o que é verdade significa diferenciar entre afirmações verdadeiras daquelas que não o são, ou melhor, daquelas que são mentiras.

A diferença entre verdade e mentira implica que o reconhecimento estatal dos refugiados se constitua como um lugar de produção subjetiva de culpa. Atribuir uma conotação de verdade a um relato é muito mais do que analisar critérios objetivos de validação dos dados informados¹⁰¹⁹. É uma medida administrativa de exercício de poder sobre os sujeitos e sua narrativa. O Estado culpabiliza o indivíduo como forma de tirar da sua conta o encargo das escolhas políticas sobre o merecimento do reconhecimento. Há uma relação fundamental com a verdade. A obrigação da confissão da versão verdadeira dos fatos é imposta por diversos mecanismos. Essa exigência é colocada aos refugiados, determinando seus corpos como dóceis. A produção da verdade é infiltrada nas relações de poder¹⁰²⁰ e os solicitantes de refúgio incorporam essa coação na constituição da sua condição de estar no mundo.

Como apresenta Foucault, os dispositivos de confissão da verdade se inscrevem no cerne dos procedimentos de individualização pelo poder¹⁰²¹. A relação estabelecida com o refugiado através de um discurso de verdade é parte de um conjunto maior de práticas e saberes que estruturam um regime de sujeição do lugar de fala, tornando o corpo suscetível de intervenções.

Dessa forma, é feita uma distinção entre o bom solicitante de refúgio, aquele que coopera com a produção de

¹⁰¹⁹ GRIFFITHS, Melaine. 'Vile liars and truth distorters': truth, trust and the asylum system. *Anthropology Today*. v. 28, no 5, p. 8-12, 2012.

¹⁰²⁰ FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade: a vontade de saber*. v. 1, 1a ed. São Paulo: Paz & Terra, 2014.

¹⁰²¹ *Ibid.*

provas e tem compromisso com a verdade, do mau solicitante, caracterizado como não merecedor, falaz, subversivo. Trata-se de um regime biopolítico em que se operam relações de poder para administração dos corpos e das fronteiras, dos corpos que atravessam as fronteiras e das fronteiras que atravessam os corpos.

Conclusão

As técnicas de atribuição da condição de refugiado estão motivadas politicamente. A despeito de não haver um reconhecimento deste aspecto na definição jurídica, o estudo das práticas administrativas e decisórias nos impede de afastar esta perspectiva. A razão humanitária é exercida, sendo entremeada de relações de poder sobre os sujeitos e suas narrativas. A defesa pelo instituto do refúgio está localizada em termos concretos historicamente e nas práticas de governo, ainda que possa identificar nisso uma abstração.

O contexto histórico de construção da categoria de refugiado é tensionado pela dinamicidade das relações e dos movimentos, que são contraproducentes à petrificação de um instituto. Por conseguinte, a gestão dos refugiados – e os correlatos recursos, regulamentos e dados – é desenvolvida institucionalmente com uma vida dupla que imiscui propósitos de cuidado e de controle.

Por isso, qualquer simplificação, essencialização e naturalização são perigosas por prejudicar uma compreensão mais próxima do fenômeno do refúgio no Brasil. Mesmo o processo de elegibilidade em si pode ser contextualizado.

Não necessariamente este é o procedimento imprescindível de acolhimento a pessoas cuja luta pela vida ocorre através da fuga. Muitas pessoas são consideradas refugiadas por se encontrarem num campo ou por se deslocarem num êxodo considerado conjuntamente como condição de refúgio.

Antes do estabelecimento das vias legais e institucionais sobre o refúgio em meados do século XX, o reconhecimento do *status* de refugiado era decorrente de pertencimento a um grupo, não da existência de uma experiência individual peculiar, conforme passou a ser. Ao meu entender, as práticas de classificação são inevitavelmente práticas de diferenciação e hierarquização, no caso, da qualificação atribuída ao sofrimento, por um lado, ao desejo, por outro, e à fuga como forma de luta pela vida como um todo. Portanto, práticas de priorização de direitos. Isto é, a estratificação dos sujeitos se relaciona com a constituição dos mesmos de acordo com o lugar social em que se encontram e sua margem de enunciação.

Assim, o modelo do processo de elegibilidade exige dos solicitantes um desempenho cênico bem sucedido que corresponda aos critérios politico-humanitários construídos acerca das categorias jurídicas de reconhecimento. Há uma expectativa do lugar da vítima, de quem não teve escolhas e de um sentido da vida que seja precária, no limite e não fruto de desejo. E há também uma produção coletiva de habilidade por parte dos sujeitos em tornar convincente suas narrativas.

A análise de credibilidade pressupõe um exame individual de situações de violência e de luta que são todas

construídas em rede de relações. Desta maneira, a administração do processo de elegibilidade produz um deslocamento biográfico dos sujeitos em relação à conjuntura sociocultural em que vivia. É uma prática, portanto, individualizante e totalizante. O medo e o sofrimento são decorrentes de construções e efeitos de poder coletivos, de modo que a avaliação individual incorre no risco de subestimar a complexidade da constituição dos sujeitos.

Isto porque o regime de elegibilidade implica uma razão de governo sobre as vidas como se os indivíduos fossem indivisíveis subjetivamente e naturalmente fixos. A construção do requisito de coerência da análise de credibilidade produz uma negação de emaranhado (ainda que incoerente) de experiências, receios, desejos, temores que têm o potencial de constituírem os ímpetos e as estratégias de luta das pessoas. Neste aspecto, a gestão da memória da dor dos sujeitos elucida como as práticas que se pretendem objetivas influenciam no que há de mais íntimo dos sujeitos, que são forçados a rememorarem de forma coerente os episódios de violência que sofrem.

Em contrapartida, é importante ressaltar que as omissões, os esquecimentos e as ausências são, além de representações de falhas, constitutivos das estratégias de resistência produzidas pelos sujeitos, conforme demonstra Veena Das¹⁰²². Em suma, a decisão estatal que certifica o *status* de refugiado a um solicitante de refúgio consolida uma série de práticas decisórias e construção de sentido anteriores. A construção das categorias ocorre em diversos momentos e

¹⁰²² DAS, Veena. Op. cit.

lugares. Mesmo a estética das imagens produzidas sobre os refugiados são tecnologias simbólicas de regime biopolítico de gestão das narrativas da *vida em fuga*.

Na prática de gestão da população migrante, a construção da condição de refugiado ocorre mediante a construção do migrante econômico. Essas duas categorias são produzidas numa lógica antagônica em que ou a pessoa é refugiado ou ela é migrante econômico. Dessa maneira, é construída uma incompatibilidade entre a motivação da saída ser por ameaça direta de perseguição ou morte e aquela que é impulsionada por uma busca de melhora da vida em termos de trabalho, educação, reunião familiar. Assim, apesar de serem conjuntamente constitutivas da experiência migrante,¹⁰²³ a dimensão econômico-social da vida dos sujeitos é separada das condições que podem apresentar riscos de morte. Portanto, o lugar do desejo é construído nos processos de seleção em detrimento dos refugiados, mas são constitutivos das vidas marcadas pela fuga.

Diante disso, a fuga como direito pode ser um contraponto para estudar e compreender como as práticas decisórias exercem poder na constituição das vidas, dos sujeitos e de suas histórias. Os êxodos são parte da resistência. Eles são atos de desejo e de criação de vida. Cada êxodo, cada fuga, cada migrante e cada refugiado, é uma luta para disputar um sentido de vida. Frente aos limites institucionais, este estudo continua aberto para ser construído, assim como as linhas de fuga que resistência ao nomadismo dos sujeitos.

¹⁰²³ SAYAD, Abdelmalek. *L'Immigration ou les Paradoxes de l'Altérité*: tome 1, l'illusion du provisoire. Paris: Raison d'Agir, 2006.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Perguntas e Respostas*. s/d.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil; MILNER, James. UNHCR: the politics and practice of refugee protection. 2. ed. Oxon: Routledge, 2012.

DAS, Veena. La Antropología del Dolor. In: ORTEGA, Francisco (Ed.). *Sujetos del Dolor, Agentes de Dignidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Colección Lecturas CES, p. 409-436, 2008.

FACUNDO NAVIA, Angela. *Êxodos e refúgios: colombianos refugiados no Sul e Sudeste do Brasil*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional/PPGAS, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

FASSIN, Didier. *La Rasion Humanitaire: une histoire morale du temps présent*. Paris: Editions du Seuil, 2010.

_____. La Economía Moral del Asilo: reflexiones críticas sobre la crisis de los refugiados de 2015 en Europa. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, v. LXX, n. 2, p. 277-290, jul./dez. 2015.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Org. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. *Em Defesa da Sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. *Resumo dos Cursos do Collège de France: 1970-1982*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

_____. *História da Sexualidade: a vontade de saber*. v. 1. 1. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2014.

GRIFFITHS, Melanie. 'Vile liars and truth distorters': truth, trust and the asylum system. *Anthropology Today*. v. 28, n 5, p. 8-12, out. 2012.

HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: between sovereigns*. New York: Cambridge University Press, 2008.

MEZZADRA, Sandro. *Derecho de fuga:migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2005.

REVEL, Judith. *Dictionnaire Foucault*. Paris: Ellipses, 2008.

SAYAD, Abdelmalek. *L'Immigration ou les Paradoxes de l'Altérité: tome 1, l'illusion du provisoire*. Paris: Raison d'Agir, 2006.

Migração pela Sobrevivência - o Caso dos Venezuelanos em Roraima

João Carlos Jaroichinski Silva*
Bernardo Adame Abrahão**

Introdução

O texto irá discutir a contemporânea migração de Venezuelanos ao Brasil, notadamente para o Estado de Roraima, no sentido de analisar a realidade fática desse movimento frente as tipologias migratórias presentes na legislação brasileira, visto que ao se observar a realidade desses migrantes e dos seus expressivos números nos últimos dois anos, nota-se a dificuldade no enquadramento da maior parte dessas pessoas nas categorias jurídicas estabelecidas atualmente.

1. As Migrações na Venezuela

O fenômeno migratório, como característica do mundo contemporâneo, também se fez presente na Venezuela, país este que ficou conhecido, historicamente, como um país de recepção de migrantes¹⁰²⁴, em decorrência da cons-

* Professor e Coordenador do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima e membro permanente do Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF).

** Delegado de Polícia Federal. Pós-graduado em Direito Público. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF).

¹⁰²⁴ ALVAREZ DE FLORES, Raquel. Evolucion historica de las migraciones en Venezuela. Breve Recuento. *Aldea Mundo*, v. 11, n. 22, p. 89 - 93, nov-abr. 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/>

trução de uma política migratória focada na recepção de pessoas que começa a se estabelecer após o desmantelamento da Grã-Colômbia. Nesse sentido, apesar de diversos momentos com características próprias, pode se afirmar que ocorreram dois períodos de atração, um de longa duração, entre 1830 até 1963, que objetivava uma migração para fins de povoamento e o segundo, entre 1963 e 1992, com migrações motivadas por questões econômicas, políticas, laborais qualificadas e de retorno¹⁰²⁵.

Além desses movimentos migratórios mais vinculados ao contexto global, que vão desde a descolonização da América, passando pelo incentivo de diversas partes da Europa para que sua população se dirigisse a outros locais, chegando ao cenário no qual a dinâmica econômica venezuelana e o extrativismo de algumas atividades se constituíam em fatores de atração de pessoas de diversas localidades, com destaque especial para sul-americanos e caribenhos, além do quadro dos conflitos que marcaram a história da Colômbia, os quais geraram, durante muito tempo, um intenso fluxo de colombianos na Venezuela.

Entretanto, a partir do final dos anos 1990, começam a ganhar mais relevância movimentos que culminam com a saída de pessoas do país, os quais são desde as migrações de retorno de indivíduos que emigraram anteriormente para a Venezuela, até a saída de Venezuelanos para outras localidades. Tomás Páez afirma que desde o final dos anos 1990 até 2014, mais de um milhão de Venezuelanos saíram do país, principalmente em virtude das crises econômica,

pdf/543/54302209.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018.

¹⁰²⁵ Ibid.

social e política¹⁰²⁶. Nesse aspecto, vários países tornaram-se destino de Venezuelanos, notadamente na América¹⁰²⁷.

O tema começou a fazer parte da realidade nacional, ganhando destaque tanto no debate cotidiano da sociedade, do governo e da Academia¹⁰²⁸. Dessa forma, apesar de não serem o único tipo de fluxo, as migrações transfronteiriças também ganharam destaque, notadamente para a Colômbia, país que possui uma trajetória histórica muito vinculada com a Venezuela, desde o período colonial.

Porém, o ano de 2015 marca o início de um movimento de saída de Venezuelanos ainda maior, em virtude dos crônicos problemas de abastecimento de produtos básicos que assolam o país. Nesse sentido, os movimentos transfronteiriços começaram a se tornar mais intensos, afetando a realidade dos três países que fazem fronteira com a Venezuela: Brasil, Colômbia e Guiana.

Entretanto, ao mesmo tempo que os países limítrofes começam a ser rotas de fuga, houve o aumento da tensão entre os governos de Colômbia e Venezuela que gerou um quadro de tensão significativo a ponto de levar ao fechamento da fronteira no ano de 2015, com algumas repetições dessa medida desde então, criando um cenário no qual a fronteira brasileira, bem menos intensa em termos

¹⁰²⁶ PÁEZ BRAVO, Tomás. *La voz de la diáspora venezolana*. Madrid: La Catarata, 2015.

¹⁰²⁷ Há pesquisas que destacam mais de 40 países que hoje possuem uma população de origem da Venezuela em números significativos frente a trajetória histórica dos movimentos migratórios. *Ibid.*

¹⁰²⁸ DÁVILA MENDOZA, Dora. *Familias y migraciones en Venezuela: apuntes para una historia social*. *Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*, n. 15, 2015. Disponível em: <<http://revistas.um.es/navegamerica>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

de movimentação histórica de pessoas que a da Colômbia, passasse a receber um fluxo de Venezuelanos inédito, o qual foi canalizado para o Estado de Roraima, onde se localiza a ligação viária entre os dois países¹⁰²⁹.

Nesse sentido, houve um aumento significativo de Venezuelanos no Estado de Roraima (Brasil), notadamente nas cidades de Pacaraima (cidade fronteira com a Venezuela e onde passa a estrada que liga os dois países) e Boa Vista (capital do Estado).

2. Migração de Venezuelanos para o Brasil

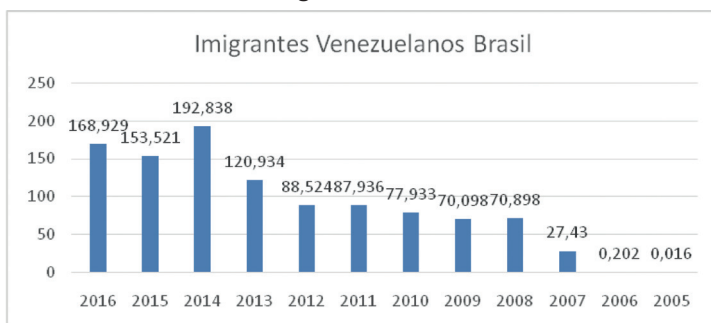
A presença de Venezuelanos em Roraima é comum, tendo em vista o fato deste estado ser a ligação física dos dois países, mas, historicamente, os Venezuelanos nunca tiveram números expressivos na região, pois a divisa com o Brasil fica ao sul da Venezuela, em uma região com baixa densidade demográfica e marcada pela presença de extensas áreas de reservas naturais e indígenas. A realidade brasileira também é semelhante, pois Roraima é o estado com a menor população absoluta do país, fazendo com que o movimento migratório iniciado em 2015 seja bastante significativo em termos numéricos, principalmente quando se atenta ao fato de que essa região do Brasil, localizada naquilo que se denomina Amazônia Legal, possui uma baixíssima densidade demográfica em virtude de es-

¹⁰²⁹ O terceiro país com o qual a Venezuela possui limites fronteiriços é a República Cooperativa da Guiana, mas que por conta da questão da Guiana Essequiba entre os dois, acaba sendo uma fronteira na qual há a exigência de vistos para a entrada de venezuelanos, o que gera em uma maior dificuldade para os migrantes. Porém, com a crise que atinge a Venezuela, mesmo esse fluxo tem aumentado significativamente.

tar parte em área de floresta, além da distância da região em relação ao litoral do país e aos grandes centros, tradicionalmente regiões mais povoadas.

Historicamente, a Venezuela não é um país com muitos imigrantes presentes no território brasileiro. Conforme dados oficiais da Polícia Federal, eles possuem baixa representatividade no fluxo migratório nacional. No entanto, nos últimos anos essa realidade tem se alterado.

Gráfico 1 – Número de Migrantes Venezuelanos no Brasil



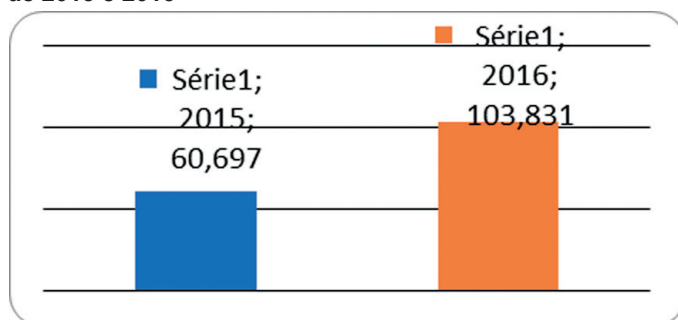
Fonte: Polícia Federal

Segundo dados do Estado de Roraima divulgados na mídia as crises política e econômica geraram o *êxodo* de cerca de 30 mil Venezuelanos para o Brasil nos últimos dois anos. A intensidade do movimento migratório, a ponto de ser descrito por alguns veículos de imprensa como *êxodo* ou *invasão*, levou a autoridade estadual a classificá-lo como crise humanitária e a decretar estado de emergência¹⁰³⁰.

¹⁰³⁰ CORAZZA, Felipe. Êxodo de Venezuelanos já é Tratado em Roraima Como Crise Humanitária. *O Estado de São Paulo*, 12 out. 2016. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/>

Nas ruas da cidade de Boa Vista, capital do Estado de Roraima, é possível perceber a presença de migrantes Venezuelanos com facilidade. Alguns em condições de extrema necessidade, outros com demonstração de riqueza por meio de carros luxuosos com placas de seu país de origem.

Gráfico 2 – Total de Entradas e Saídas de Venezuelanos em Roraima segundo os dados da Polícia Federal para os anos de 2015 e 2016



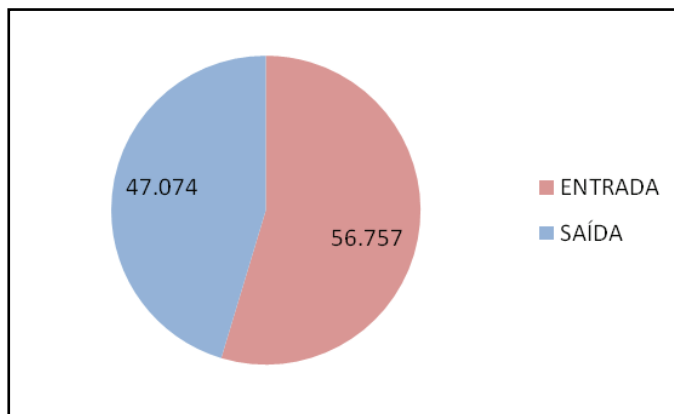
Fonte: Polícia Federal

Segundo os dados oficiais da Polícia observa-se o crescimento do fluxo em 2016, e dentro desse aumento, a entrada pela fronteira de Pacaraima – RR também foi muito superior ao ano 2015. Entretanto, apesar dos dados divulgados pelas autoridades estaduais, em comparação com os números trazidos pela Polícia Federal, temos uma realidade bem distinta. Destaca-se que esse número de

geral, exodo-de-venezuelanos-ja-e-tratado-em-roraima-como-crise-humanitaria,10000081629>. Acesso em: 29 dez. 2016.

103.831 migrantes Venezuelanos representa o somatório das entradas e saídas. Quando pegamos esse e dividimos por tipo de movimento temos o seguinte gráfico:

Gráfico 3 – Entradas e saídas de Venezuelanos em Roraima no ano de 2016

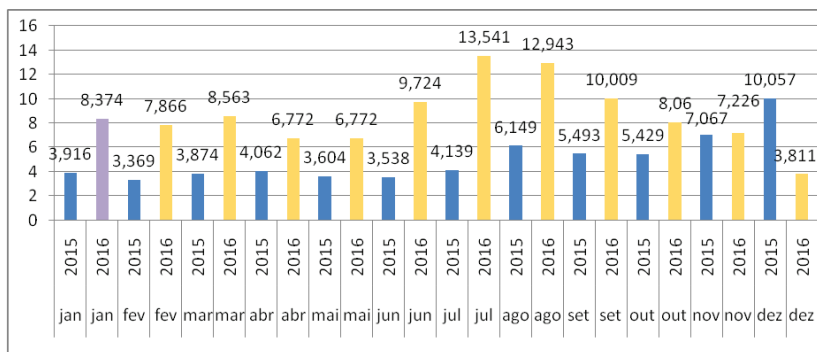


Apesar dos números absolutos serem expressivos, notadamente quando se lembra que Roraima tem uma população de cerca de meio milhão de pessoas¹⁰³¹, é possível perceber que o saldo migratório oficial de Venezuelanos em solo brasileiro é de 9.683, diversamente dos 30 mil apontados pelas autoridades locais do Governo de Roraima.

É possível que haja migrantes que não passem pelo posto de migração em Pacaraima, cidade onde está o principal controle da fronteira terrestre e rodoviária com a Venezuela, mas pouco provável que tal número chegue ao triplo dos dados oficiais da Polícia Federal. Além disso, não há fronteira aérea entre o Estado de Roraima e a Venezuela.

¹⁰³¹ O Censo 2015 do IBGE traz a estimada de uma população de 505.665 habitantes

Tabela 1 – Comparação do número de migrantes mês a mês entre os anos de 2015 e 2016



Fonte: Polícia Federal

Observa-se na tabela acima que apesar do aumento inicial de migrações, especialmente nos meses de maio a agosto de 2016, em novembro de 2016 a migração manteve-se no mesmo nível de 2015 e em dezembro de 2016, foi bem inferior a 2015, sugerindo uma estabilização da migração de Venezuelanos.

Tal sugestão deve levar em consideração também o fechamento da fronteira por parte da Venezuela no período de 13 de dezembro de 2016 a 02 de janeiro de 2017, com possibilidade de ser prorrogado. Indubitavelmente, este fechamento afetou o fluxo migratório reduzindo as saídas e entradas.

3. Tipos Migratórios

O incremento no número de migrantes de origem venezuelana gerou a celeuma sob qual instituto, ou enquadramento jurídico, seria o mais adequado para a reali-

dade desta migração. Dentre as opções temos a migração voluntária, asilo e refúgio. Entretanto, pelas características apresentadas pelo fluxo, a melhor forma de categorização, mas sem uma matriz jurídica adequada para isso, é a da migração forçada.

A categorização é importante, pois afeta a segurança da permanência do migrante e a estabilidade mínima necessária para o começo de uma nova vida. Cada classificação possui hipóteses, procedimentos burocráticos e consequências específicas. Não há pretensão de exaurir todas as hipóteses, mas contextualizar razoavelmente a problemática e fomentar um debate mais próximo à realidade local.

3.1. Migração Voluntária

Migração voluntária é aquela em que a decisão de migrar é espontânea sem influência de fatores externos, como perseguição política, discriminação, etc. Nestes casos, o migrante fica subordinado ao cumprimento dos requisitos ordinários de ingresso ao país de destino¹⁰³².

No Brasil, a migração voluntária foi regida pela Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Logo no artigo 4º, a lei prevê os tipos de vistos disponíveis no Brasil para os migrantes voluntários: I - de trânsito; II - de turista; III - tem-

¹⁰³² RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Condição jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e regulação do visto humanitário como medida de proteção complementar. In: REDIN, Giuliana, MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. *Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 55-66.

porário; IV - permanente; V - de cortesia; VI - oficial; e VII - diplomático¹⁰³³. Com a revogação da Lei n.º 6.815/80 pela Lei n.º 13.445/17 (Lei de Migração), o artigo 12 do novo texto adotou alguns dos tipos anteriores de visto, tais como o I - de visita; II - temporário; III - diplomático; IV - oficial; e V - de cortesia^{1034, 1035}

Desse modo, caso qualquer indivíduo, de qualquer nacionalidade, intente ingressar em solo nacional espontaneamente motivado sem interferência de fatores externos, deve escolher em qual categoria de visto pretende ingressar e buscar o acolhimento. Destaca-se que a decisão de fornecer o visto, bem como a de entrada com base no visto concedido é discricionária, isto é, não gera direito ao imigrante.

Segundo dados oficiais da Polícia Federal, dos 56.757 migrantes em 2016 no Estado de Roraima que apresentaram documento venezuelano para ingresso em solo brasileiro, 55.965 ingressaram voluntariamente solicitando visto de turista, enquanto 2.229 pessoas solicitaram refúgio. Ou seja, a grande maioria de Venezuelanos em Roraima é classificada como migrante voluntário com visto de turista.

Em segundo lugar, dentro da migração voluntária venezuelana, vêm os que se socorrem ao visto de permanente em um total de 539 pessoas. Por fim, migrantes vo-

¹⁰³³ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815compilado.htm>. Acesso em: 31 dez. 2016.

¹⁰³⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

¹⁰³⁵ Destaca-se que nesse texto os dados de solicitações apresentados foram regidos pela lei 6.815/80, pois a Lei de Migração (13.445/17) só entrou em vigor em novembro de 2017.

luntários Venezuelanos que ingressam em solo brasileiro para trabalho representam a modesta quantidade de 44¹⁰³⁶.

Deduz-se, pelos dados oficiais, que a imensa maioria de Venezuelanos com entrada no Estado de Roraima representa migração voluntária com visto de turista, sendo apenas pequena a parcela de migrantes que se socorrem ao refúgio, e menor ainda os migrantes voluntários que utilizam de outros tipos de vistos, como o permanente e o temporário para trabalho, para ingressarem em solo nacional. Quando comparamos com o saldo migratório de Venezuelanos, podemos afirmar que a maior parcela desses Venezuelanos se encontra em situação irregular.

Uma justificativa para esses dados da Polícia Federal é o fato de os Venezuelanos terem ingresso permitido em solo brasileiro apresentando apenas documento de identificação com foto, em razão do MERCOSUL. Com isso, a autarquia migratória classifica o venezuelano como turista, já concedendo o prazo de permanência de até 90 dias de maneira automática. Esse procedimento gera grande número de imigrantes em solo brasileiro com visto de turista.

Em que pese os dados oficiais, imperiosa a necessidade de verificação de sua conformidade com a realidade dos migrantes Venezuelanos no Estado de Roraima. Não há dados oficiais do número de Venezuelanos que trabalham em Boa Vista, capital e principal cidade com mais da metade da população de todo Estado de Roraima, aproximadamente 320 mil habitantes¹⁰³⁷. Contudo, é possível perceber no dia

¹⁰³⁶ Dados obtidos junto à Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima.

¹⁰³⁷ Dados do censo do IBGE de 2015. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/default>>

a dia da cidade muitos trabalhando informalmente, como, por exemplo, na venda de produtos e mercadorias e prestação de serviços, levando à conclusão de que o número de trabalhadores é muito superior ao oficial.

A falta de dados objetivos sobre esse fenômeno prejudica uma análise mais aprofundada do tema, mas é possível concluir que boa parte dos nacionais da Venezuela ingressa em território nacional objetivando a subsistência e não o turismo como são classificados no momento de ingresso em solo nacional.

Sob essa perspectiva, questiona-se se é possível classificar os Venezuelanos como migrantes econômicos. Segundo Ribeiro, um migrante econômico, ou um trabalhador migrante, é aquele que voluntariamente decidiu deslocar-se a outro país, em busca de melhores condições sociais e materiais, em contraposição ao refugiado ou outras pessoas que foram forçadas a se deslocar devido à intervenção de um fator externo à sua vontade¹⁰³⁸. Nesse mesmo sentido, observa-se que os migrantes Venezuelanos não se enquadram nessa classificação, pois a questão da voluntariedade é afetada.

Na realidade, a motivação da migração de muitos é a grave crise que assola a Venezuela que gera a falta de produtos de primeira necessidade e de comida para a população, que precisa se deslocar ao Brasil, especialmente para a cidade de Pacaraima, fronteira com a Venezuela, para adquirir arroz, farinha, óleo, sal e açúcar. A identificação como turista, ou qualquer outro tipo de visto, para shtm>. Acesso em: 03 de jan. de 2017.

¹⁰³⁸ RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Op. cit.

ingresso em solo nacional é equivocada, pois não retrata a real situação dos Venezuelanos. Como não há comida em seu país de origem, esses migrantes não têm outra saída a não ser procurar alimentos em países vizinhos fronteiriços, como é o Brasil, denotando o fator capaz de impelir o movimento migratório.

3.2. Asilo

Asilo é o instituto pelo qual um Estado fornece imunidade a um indivíduo em face de perseguição sofrida por esse em outro Estado. Por ele o Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. É o que modernamente denomina-se asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas¹⁰³⁹.

A grande diferença entre o asilo e o refúgio é natureza do ato de reconhecimento, sendo discricionário no caso do asilo, isto é, cabendo ao Estado decidir usando o poder soberano de conceder ou não. Já no refúgio, o ato é vinculado, isto é, o Estado não tem discricionariedade, deve obrigatoriamente reconhecer tal condição uma vez materializada algumas de suas hipóteses.

Transpondo esse conceito para a realidade dos Venezuelanos em Roraima, não é possível o enquadramento da migração em tal instituto, pois, ainda que haja uma grave crise política na Venezuela, oposição com ampla maioria no Congresso, enquanto Governo e Judiciário alinhados

¹⁰³⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 37 e 38.

ao pensamento chavista, a realidade dos migrantes não é, em sua grande maioria, de perseguidos políticos, mas de pessoas que passam fome na Venezuela, as quais buscam sair do conturbado contexto político-social-econômico em que o país se encontra, tanto que não há registro de asilados Venezuelanos em Roraima.

Conclui-se, portanto, que o instituto do asilo não serve como referencial para o enquadramento jurídico dos migrantes Venezuelanos que vieram para o Brasil nos últimos dois anos.

3.3. Refúgio

Segundo Jubilut e Madureira, é considerado refugiado

o indivíduo que tenha bem-fundado temor de perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a certo grupo social, que esteja fora de seu território de origem (extraterritorialidade), que necessite de proteção internacional (ou seja, que não se enquadre nas cláusulas de cessação também definidas pela Convenção de 51, e que não conte com outras formas de proteção internacional), e que mereça a proteção internacional (isto é, que não venha a ser incluído nas cláusulas de exclusão definidas pela Convenção de 51)¹⁰⁴⁰.

As hipóteses do refúgio se referem a direitos pautados no avanço dos direitos humanos durante o século XX.

¹⁰⁴⁰ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Ano XXII, n. 43, p. 14.

No caso atual dos Venezuelanos em Roraima, os migrantes visam salvaguardar direito à vida e à dignidade. Pelo que se percebe da pesquisa de campo, a maioria não se enquadraria no que convencionou proteger por meio da Convenção de 51.

Analisando a realidade factual do instituto do refúgio, verifica-se que as violações aos direitos humanos, e, em especial, aos cinco direitos assegurados como motivos para o reconhecimento do status de refugiado, ocorrem de modo mais freqüente e sistemático quando há o advento de uma guerra ou de outros distúrbios da democracia, tais como ocupação de territórios ou governos despóticos que não primam por respeitar as garantias individuais fundamentais¹⁰⁴¹.

No caso dos Venezuelanos, os motivos de raça, religião e nacionalidade são excluídos da possível solicitação de refúgio logo de início, pois o país não enfrenta este tipo de conflito social, apesar da percepção de algumas formas de racismo, mas que são combatidas pela legislação, assim como o fato de o país ser signatário dos principais documentos relativos ao combate às formas de discriminação. Quanto aos motivos de opinião política e pertencimento a certo grupo social há necessidade de melhor análise.

No caso de opinião política, considerando a crise política venezuelana, e a veiculação frequente da prisão de opositores ao regime chavista, caberia o refúgio a quem fosse perseguido pela oposição ao Governo do Presidente Nicolás Maduro. Contudo, apesar de ser bastante plausí-

¹⁰⁴¹ JUBILUT, Liliana Lyra, Op. cit., p. 115.

vel a ocorrência de pessoas que se enquadrem nessa situação dentre os Venezuelanos que ingressaram no Brasil, a percepção da pesquisa de campo é de que a maioria dos migrantes procura alimentos e produtos de primeira necessidade, como medicamentos, produtos higiênicos, dentro outros. Ou seja, são migrantes que visam à sobrevivência, não fugir de perseguições políticas.

Por outro lado, pertencimento a grupo social é uma cláusula aberta dentre os motivos do refúgio, exigindo, contudo, uma coesão e identidade entre os integrantes para a caracterização desse motivo. Percebe-se, também, dos relatos, que os Venezuelanos em Roraima não compõem um tipo específico de grupo social, pois são, na realidade, de diversos contextos, sendo indivíduos heterogêneos e não coesos do ponto de vista da formação de um grupo social, não permitindo esse tipo de enquadramento para motivar a solicitação de refúgio. Desse modo, constata-se a ausência dos motivos ensejadores do instituto do refúgio formulado pela Convenção de 51 na imensa maioria dos casos dos migrantes Venezuelanos.

A lei brasileira¹⁰⁴², seguindo os ditames da Declaração de Cartagena de 1984, estabeleceu, além dos motivos clássicos, a grave e generalizada violação de direitos humanos como um dos elementos capazes de reconhecer o *status* de refugiado. Essa hipótese, pensada a partir da realidade da América Latina nos anos 1970 e início dos anos 1980, na qual ocorria a existência de diversos regimes ditatoriais na região que, sistematicamente, desrespeitavam

¹⁰⁴² BRASIL. Lei 9474, de 1997, artigo 1º, III.

os mecanismos de proteção dos direitos humanos¹⁰⁴³, trouxe um importante avanço, pois aumentou a possibilidade do reconhecimento do *status* de refugiado.

Entretanto, a experiência prática do reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos tem se mostrado bastante limitada. Em primeiro lugar, pois não há uma definição legal estabelecendo os contornos do que seria essa grave e generalizada violação¹⁰⁴⁴.

O motivo mais evidente para a migração seria o desabastecimento geral na Venezuela, este amplamente divulgado na mídia e vivenciado pela cidade brasileira de fronteira, Pacaraima, com grande procura por alimentos no comércio brasileiro¹⁰⁴⁵. Segundo entrevista dada pela irmã Telma Lage, advogada e coordenadora do Centro de Migrações e Direitos Humanos da Diocese de Roraima, à Revista CartaCapital em 13 de dezembro de 2016, “eles [Venezuelanos] não estão buscando um emprego, uma vida melhor no Brasil, eles estão fugindo da fome”¹⁰⁴⁶.

Essa constatação da motivação famélica desse fluxo migratório foi evidenciada pelo campo e também objeto de reportagens variadas, como a do *Washington Post*, de 01 de janeiro de 2017, na qual o repórter narra a história

¹⁰⁴³ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Op. cit., p. 18.

¹⁰⁴⁴ Ibid, p. 19.

¹⁰⁴⁵ FRANCO, Marina. Venezuela: veja perguntas e respostas para entender a crise. *G1 Mundo*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/venezuela-veja-perguntas-e-respostas-para-entender-crise.html>>. Acesso em: 31 dezembro 2016.

¹⁰⁴⁶ ESTARQUE, Marina. A crise na Venezuela cruza a fronteira de Roraima. *Carta Capital*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/a-crise-na-venezuela-cruza-a-fronteira-de-roraima>>. Acesso em: 31 dezembro 2016.

de uma mãe que se sentiu obrigada a migrar para o Brasil para conseguir alimento para seus filhos¹⁰⁴⁷.

Evidentemente, a questão do desabastecimento e da fome são problemas muito sérios e desrespeitam direitos basilares, gerando a possibilidade de se pensar a hipótese de reconhecimento do *status* de refugiado em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos. Contudo, esse reconhecimento passa por uma análise que possui contornos políticos, pois essa decisão gera impactos diplomáticos bastante significativos, visto que a análise deixa de ser pautada, exclusivamente, em uma perspectiva individual do bem-fundado temor de perseguição, passando a contemplar a situação do local de origem do solicitante¹⁰⁴⁸, o que geraria impactos significativos na relação entre os dois países, tendo em vista o fato de serem nações fronteiriças, com relações históricas de vários níveis e pertencentes a um mesmo bloco econômico, o MERCOSUL.

Com base no quadro apresentado sobre o refúgio, temos um cenário no qual, apenas no ano de 2016, foram

¹⁰⁴⁷ LOPES, Marina; MIROFF, Nick. Hungry Venezuelans flood Brazilian towns, as threat of mass migration looms. *The Washington Post*. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/hungry-venezuelans-flood-brazilian-towns-as-threat-of-mass-migration-looms/2017/01/01/39f85822-c6d1-11e6-acda-59924caa2450_story.html?utm_term=.c6baf5b2ecf9>. Acesso em: 03 jan. 2017.

¹⁰⁴⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S.; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da Declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (coords.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado – Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 173-198, p. 184-185.

2.229 pedidos de refúgios de Venezuelanos na Polícia Federal. Levando-se em conta a explanação anterior, temos em 2015 e 2016, das 2.463 solicitações de refúgio de Venezuelanos, apenas 6 foram deferidas. E, como último dado a ser destacado, dos 8.455 refugiados no Brasil, somente 11 são Venezuelanos¹⁰⁴⁹. Esses números permitem afirmar que, atualmente, para o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), a maior parte dos migrantes de origem venezuelana não se enquadra no instituto do refúgio¹⁰⁵⁰.

Por conseguinte, futura decisão do CONARE acerca das solicitações recentes de refúgio realizadas pelos Venezuelanos deve levar em consideração cada caso individualmente, pois o cenário atual do país também pode contemplar as hipóteses estabelecidas pela Convenção de 1951. Mas, não há como negar que o principal motivador de as pessoas estarem em condições de total desabastecimento de alimentos e produtos de primeira necessidade, motivando-os a migrarem para o Brasil, fato este capaz de ser contemplado na grave e generalizada violação de direitos humanos. Independente do posicionamento a ser tomado pelo órgão, pelo reconhecimento ou não do *status* de refugiado, não há como negar o fato de serem, em sua maioria, migrações focadas na busca por sobrevivência, devendo ser analisadas sob o prisma de uma migração forçada.

¹⁰⁴⁹ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/a-crise-na-venezuela-cruza-a-fronteira-de-roraima>>. Acesso em: 31 dez. 2016.

¹⁰⁵⁰ Há informações de que os debates no CONARE sobre o tema dos venezuelanos estão sendo pautados na obtenção do maior número de informações sobre a realidade do país e dos solicitantes, mas, até este momento (início de 2017), os dados falam por si.

3.4 Migração Forçada

As migrações forçadas são aquelas cuja motivação migratória decorreu de fatores externos, inexistindo ou estando o elemento volitivo submisso. São situações que impelem o indivíduo ao deslocamento¹⁰⁵¹. Segundo a Organização Internacional de Migração, migração forçada é o termo para descrever o grupo de pessoas que são impedidos ou obrigados mediante ameaça ou por desastres ou causas naturais¹⁰⁵². Ou seja, é o gênero da migração sem espontaneidade.

Entretanto, tais definições não destacam um tipo de migração forçada que também se faz presente, as migrações de sobrevivência¹⁰⁵³, que ocorrem “devido a razões econômicas imperiosas, pobreza, violação de direitos, fome e mesmo desastres naturais”¹⁰⁵⁴. A situação atual da maioria dos Venezuelanos que se encontra em Roraima é de um movimento causado pela fome.

Eles se enquadram entre aquelas pessoas que se encontram em situação de migração forçada e que precisam de proteção internacional. Contudo, verifica-se que, na prática, o único regime de proteção efetivamente existente

¹⁰⁵¹ RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Op. cit.

¹⁰⁵² IOM. Forced Migration. Glossary on Migration, *International Migration Law Series*, n. 25, 2011. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2018.

¹⁰⁵³ BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Framewor. *Global Governance*, v. 16, 2010, p. 361–382.

¹⁰⁵⁴ MILESI, Rosita. Refugiados e Migrações Forçadas: Uma Reflexão Aos 20 Anos da Declaração de Cartagena. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_irmarosita.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

atualmente é o do Direito Internacional dos Refugiados¹⁰⁵⁵.

Essa categoria de migrantes fica situada em um limbo normativo, por inexistir norma protetiva específica. As normas atinentes à migração voluntária não lhe socorrem por serem demasiadamente burocráticas e ineficientes para sua realidade. Por outro lado, por não estarem nas condições motivadoras do refúgio, ficam desguarnecidos da proteção oferecidas aos refugiados. Por conseguinte, os migrantes forçados encontram-se em grande insegurança jurídica.

Naturalmente, em razão da maior proteção proporcionada pelo refúgio, os migrantes forçados, em um primeiro momento, socorrem-se do refúgio como meio de proteção. Essa opção, contudo, como bem destacam Jubilut e Madureira, acaba gerando mais insegurança:

O desafio de proteção aos migrantes forçados não protegidos pelo Direito Internacional dos Refugiados impacta não somente sua própria proteção como também a dos refugiados e solicitantes de refúgio. Isso porque, em sendo a única forma obrigatória de proteção em caso de migração forçada, o instituto do refúgio passa a ser acionado em situações em que, pelos seus limites conceituais, não seria possível aplicá-lo¹⁰⁵⁶.

Ou seja, o uso desmedido do instituto do refúgio por migrantes forçados desguarnecidos de proteção do refúgio contribui para questionamento do instituto do refúgio

¹⁰⁵⁵ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Op. cit.

¹⁰⁵⁶ Ibid, p. 17.

e dos refugiados. Com essa afirmação, não se pretende, de forma alguma, defender o desamparo aos migrantes forçados em sentido estrito, pelo contrário, o que se propõe é a discussão da falta de proteção específica e pré-definida dessa categoria de migrantes extremamente vulnerável.

Como mencionado anteriormente, os Venezuelanos estão saindo de seu país pela fronteira terrestre com o Brasil na cidade fronteiriça de Pacaraima buscando alimentos para sobrevivência, uma vez que a Venezuela passa por grave crise de abastecimento, o que tem se tornado um fator de expulsão de pessoas muito significativo. Entretanto, mantendo-se o entendimento do CONARE sobre os migrantes dessa nacionalidade, a motivação não seria uma hipótese de refúgio como alguns Venezuelanos estão tentando.

Conclusão

A situação dos Venezuelanos, assim como anteriormente dos haitianos, é um caso de migração forçada que se encontra no limbo normativo. O problema é descobrir a solução humanitária e diplomática a ser dada aos Venezuelanos solicitantes de refúgio.

Adequar o visto humanitário concedido aos haitianos à realidade dos Venezuelanos é adaptar um instituto já utilizado para outra realidade. É remendar o remendo. Até pode ser utilizado como solução emergencial do problema, mas a realidade é que os migrantes Venezuelanos estão completamente desguarnecidos de proteção jurídica no Brasil¹⁰⁵⁷. Uma situação precária, sem prazo para so-

¹⁰⁵⁷ O artigo de Mariana Almeida Silveira Correa et al., intitulado

lução, geradora insegurança aos migrantes que fogem da fome¹⁰⁵⁸.

Essa questão já era aventada pelos estudiosos¹⁰⁵⁹ e negligenciada pelas autoridades migratórias, nas quais se percebem, não só no Brasil, como na maior parte do mundo, a ausência de interesse no trato da questão e na construção de um sistema protetivo para esse tipo de migrante.

Dessa forma, esse grupo de migrantes são mais suscetíveis a exploração laboral, sexual¹⁰⁶⁰ ou de outro tipo, pois além das condições de miserabilidade da qual fugiram, não

“Migração por Sobrevivência: Soluções Brasileiras” traz importantes elementos para a reflexão sobre a opção brasileira por pensar em soluções pontuais para casos específicos. Entretanto, em algumas situações, essa opção pode contribuir para gerar regimes distintos para pessoas em situações semelhantes, algo que se afasta de um ideal de Justiça e de proteção aos vulneráveis (CORREA, Mariana Almeida Silveira et al. Migração por Sobrevivência: Soluções Brasileiras. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 23, n. 44, p. 221-236, jun/dez 2015).

¹⁰⁵⁸ O Peru já estabeleceu uma solução emergencial para os venezuelanos, solução que pode vir a ser adotada por outros países, mas que não tira o caráter temporal da solução: Aprueban norma de permiso temporal de permanencia a venezolanos. Disponível em: <<http://elcomercio.pe/sociedad/peru/aprueban-norma-permiso-temporal-permanencia-venezolanos-noticia-1957843>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

¹⁰⁵⁹ Cf., por exemplo, JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Op. cit.; e MILESI, Rosita. *Refugiados e Migrações Forçadas: Uma Reflexão Aos 20 Anos da Declaração de Cartagena*. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_irmarosita.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017. S/d.

¹⁰⁶⁰ Exemplo de ação de exploração a que estão sujeitos os migrantes: Venezuelanas em RR dizem que foram obrigadas a trocar sexo por comida. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/08/venezuelanas-em-rr-dizem-que-foram-obrigadas-trocar-sexo-por-comida.html>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

conseguem encontrar no local de destino um sistema protetivo que os resguarde, principalmente pela sua irregularidade migratória, já que não encontram guarida em um dos modelos de regularização ofertados pelo Estado.

Obviamente, as ações para enfrentar essa realidade devem atacar as causas desse tipo de deslocamento, entretanto, como esse tipo de ação depende da configuração de medidas internacionais, com o objetivo de buscar resguardar a dignidade desses migrantes, os países de destino devem estabelecer medidas garantidoras de proteção a esses segmentos vulneráveis, dentro dos parâmetros da dignidade humana.

Porém, tais medidas devem ser previstas em lei e não em regulamentos que mantêm a precariedade como característica. Somente dessa forma, tanto refugiados como migrantes forçados poderão usufruir da proteção adequada às suas necessidades, não necessitando permanecer, como estão hoje os Venezuelanos, à espera de soluções improvisadas e emergenciais.

Referências Bibliográficas

ALVAREZ DE FLORES, Raquel. Evolucion historica de las migraciones en Venezuela. Breve Recuento. *Aldea Mundo*, v. 11, n. 22, p. 89 - 93, nov-abr. 2007.

BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Framewor. *Global Governance*, v. 16, p. 361-382, 2010.

CORAZZA, Felipe. Êxodo de Venezuelanos já é Tratado em Roraima Como Crise Humanitéria. O Estado de São Paulo, *on*

line, 12 out. 2016.

CORREA, Mariana Almeida Silveira et al. Migração por Sobrevivência: Soluções Brasileiras. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 23, n. 44, p. 221-236, jun/dez 2015.

DÁVILA MENDOZA, Dora. Familias y migraciones en Venezuela: apuntes para una historia social. *Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*. n. 15, 2015.

ESTARQUE, Marina. A crise na Venezuela cruza a fronteira de Roraima. *Carta Capital*, 2016.

FRANCO, Marina. Venezuela: veja perguntas e respostas para entender a crise. *G1 Mundo*, 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 22, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S.; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da Declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (coords.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado - Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, p. 173-198, 2014.

LOPES, Marina; MIROFF, Nick. Hungry Venezuelans flood Brazilian towns, as threat of mass migration looms.

The Washington Post, 2017.

MILESI, Rosita. *Refugiados e Migrações Forçadas: Uma Reflexão Aos 20 Anos da Declaração de Cartagena*. s/d.

PÁEZ BRAVO, Tomás. *La voz de la diáspora venezolana*. Madrid: La Catarata, 2015.

RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Condição jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e regulação do visto humanitário como medida de proteção complementar. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. *Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas*. Curitiba: Juruá, p. 55 – 66, 2015.

Migração Haitiana para o Brasil como Estratégia de Sobrevivência

José Antônio Peres Gediel*
Cainã Domit Vieira**

Introdução

O presente texto é parcialmente resultante da pesquisa realizada para elaboração de dissertação de mestrado defendida por Cainã Domit Vieira, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), em setembro de 2016, com o título “Imigração, trabalho e precarização: as condições de trabalho do imigrante haitiano na Região Metropolitana de Curitiba a partir de 2013”, sob orientação da Professora Lenir Aparecida Mainardes da Silva.

Durante a pesquisa, houve aproximação do mestrando com o Programa Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), no âmbito da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVm), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). A partir dessa aproximação, foi possível realizar as entrevistas com os migrantes haitianos que vivem e trabalham na Região Metropolitana de Curi-

* Professor Titular de Direito Civil da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVm – ACNUR/UFPR) e do Programa Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB/UFPR)

** Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG/PR).

tiba para traçar seu perfil e identificar as motivações de sua migração, no bojo do recente fluxo migratório haitiano para o Brasil. Além das entrevistas, os dados e gráficos elaborados pelo PMUB também serviram como base empírica para o texto.

Para se obter a confirmação de alguns resultados alcançados nas entrevistas e constantes do material elaborado pelo PMUB, também foram utilizados relatórios e estatísticas do Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra), da Universidade de Brasília (UnB)¹⁰⁶¹.

Esses materiais empíricos sinalizam para um conjunto de elementos que identificam as motivações de saída e de destino da migração haitiana para o Brasil. Tais motivações são fortemente ancoradas na busca de trabalho, de complementação de estudos e estabilidade política, e que podem ser sintetizadas no intento de levar uma vida melhor e interpretadas como uma *estratégia de sobrevivência*.

É necessário pontuar, ainda, que a recente migração haitiana para o Brasil, intensificada a partir de 2010, não pode ser atribuída unicamente às motivações atuais, mas deve ser vista no conjunto de migrações que se convencionou chamar de *diáspora haitiana*. Essa *diáspora* é teoricamente estudada e é tratada como uma das características identitárias do povo daquele país, e se revela no permanente movimento dos cidadãos haitianos, ao percorrerem vários países de destino, sempre para obter melhores condições de trabalho e vida.

¹⁰⁶¹ Dados disponíveis em: <<http://obmigra.mte.gov.br/>>. Acesso em: 03 nov.2016.

A inscrição do movimento migratório para o Brasil na *diáspora haitiana* é reforçada pelo exame do perfil dos migrantes haitianos, que residem na Região Metropolitana de Curitiba, traçado a partir das falas dos sujeitos durante as entrevistas, considerando para tanto características e informações como faixa etária, gênero, estado civil, formação e profissão ou atividade exercida no Haiti e no Brasil.

Para complementar esse perfil básico foi preciso investigar também as expectativas dos haitianos entrevistados quanto às oportunidades de trabalho no Brasil, a existência ou não de atrativos ou mecanismos empregados para motivar os migrantes na escolha pelo país de destino. Além disso, as descrições feitas nas entrevistas esclarecem os percursos realizados, com exame das distintas formas de acesso à documentação de saída e de chegada, facilidades e dificuldades de transporte, custos, sacrifícios, receios, insegurança e desconforto vivenciados no deslocamento até o Brasil.

As respostas constantes nas entrevistas permitem identificar, ainda, o nível de adaptação dos haitianos no Brasil, referindo-se, principalmente, a questões como moradia, comunicação, cultura e ingresso no mercado formal de trabalho brasileiro, com seus respectivos obstáculos e peculiaridades, como a situação da residência, com quem moram e há quanto tempo deixaram o Haiti. Do cotejo entre as informações resultantes das entrevistas, dados estatísticos e textos científicos, foi possível distinguir a simples motivação pessoal e pontual para migrar, daquilo que poderíamos denominar de *estratégia de sobrevivência* desse povo.

Para entender esse movimento migratório retratado nos elementos empíricos, o texto utilizou referencial teórico, que articula as noções de *diáspora haitiana* e *migração como estratégia de sobrevivência*, a partir da história política, das condições econômicas, sociais e culturais do Haiti. Toda a bibliografia consultada ressalta a violência da colonização e dos governantes e a instabilidade política como causas da recorrente tendência de parte da população haitiana em migrar, desde o início do século XX, isto é, muito antes do terremoto que ocorreu em 12 de janeiro de 2010.

1. Relatos de uma Estratégia de Sobrevivência: trabalho e educação no horizonte dos haitianos na Região Metropolitana de Curitiba

As entrevistas semiestruturadas e qualitativas foram realizadas nos dias 01 e 02 de abril de 2016, em Curitiba, e consistem em depoimentos de nove migrantes haitianos que aceitaram responder às perguntas, mediante assinatura do termo de cessão gratuita de direitos de depoimento oral e compromisso ético de não identificação, motivo pelo qual os entrevistados serão identificados apenas por nomes fictícios: Abel (entrevistado 1), James (entrevistado 2), Renato (entrevistado 3), Denis (entrevistado 4), Sheila (entrevistada 5), Nicolas (entrevistado 6), Júlio (entrevistado 7), Carlos (entrevistado 8) e Thiago (entrevistado 9).

Primeiramente, é fundamental justificar a delimitação territorial da presente pesquisa na Região Metropo-

litana de Curitiba¹⁰⁶², pela simples razão que o Relatório do 1º Trimestre de 2016 do Observatório de Migrações Internacionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social¹⁰⁶³ indica a admissão de 374 (trezentos e setenta e quatro) haitianos no mercado de trabalho formal em Curitiba, que se apresenta como o Município com o maior número de haitianos formalmente admitidos no mercado de trabalho brasileiro¹⁰⁶⁴. Cabe destacar que os nove entrevistados desta pesquisa residem em Municípios que pertencem à Região Metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais, Colombo, Araucária e Curitiba.

Com esses recortes estatísticos, espaciais e temporais, o conteúdo das entrevistas foi examinado nos seguintes termos:

Abel tem 32 anos e é casado, mas sua esposa, que estava no Brasil, voltou ao Haiti em razão das limitações financeiras sofridas aqui. Suas línguas maternas são o

¹⁰⁶² Assim, atualmente a Região Metropolitana de Curitiba é constituída por 29 municípios: Curitiba, Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Quitandinha, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

¹⁰⁶³ OBMIGRA. *A movimentação do trabalhador estrangeiro no mercado de trabalho formal: TPSCAGED, Relatório Trimetral Jan – Mar 2016/* Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/ Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016, p. 12.

¹⁰⁶⁴ CAVALCANTI, Leonardo. *Novos fluxos migratórios: haitianos, senegaleses e ganeenses no mercado de trabalho brasileiro*. In: GEDIEL, José Antônio Peres Gediel; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016, p. 238.

crioulo e o francês. É formado em Direito no Haiti. No Haiti, trabalhava em organização não governamental e em rede de televisão local, onde editava e dirigia a programação. Chegou a atuar como ator. No Brasil, é estudante e estagiário no Projeto de Política Migratória e Universidade Brasileira da UFPR, recebendo bolsa de estudos.

James tem 29 anos e é solteiro. Suas línguas maternas são o crioulo e o francês. No Haiti, era professor de línguas para crianças, e no Brasil trabalha em serviços gerais, em fábrica de suco, picolé e sorvete.

Renato tem 32 anos e é solteiro. Suas línguas maternas são o crioulo e o francês. Formado em jornalismo, no Haiti, área em que atuava. No Brasil trabalha como ajudante de motorista em uma transportadora.

Denis tem 36 anos e é casado, sendo que sua esposa e seu filho de 6 anos de idade estão no Haiti. Por ora, o plano do entrevistado é economizar para pagar a viagem da família ao Brasil. Suas línguas maternas são o crioulo e o francês. No Haiti, trabalhava como pedreiro (pequeno empreiteiro), construindo e vendendo casas. No Brasil sua atividade é a de lavador de carros em estacionamento de São José dos Pinhais, na Região Metropolitana de Curitiba.

Sheila tem 41 anos e é casada. Seu marido e seu filho de 12 anos de idade estão com ela no Brasil. Suas línguas maternas são o crioulo e o francês. No Haiti, já havia trabalhado num hospital, mas estava desempregada há um ano, quando veio para o Brasil, onde trabalha como cozinheira e faxineira em um restaurante.

Nicolas tem 27 anos e é solteiro. Suas línguas maternas são o crioulo e o francês. No Haiti, fazia o curso de

ensino superior de contabilidade e era professor de ensino médio, no Brasil trabalha em serviços gerais em fábrica de produtos alimentícios.

Júlio tem 36 anos. É casado e tem uma filha de 04 anos de idade, mas veio sozinho ao Brasil. Pretende trazer a família assim que tiver condições financeiras. Suas línguas maternas são o crioulo e o francês. No Haiti trabalhava como mecânico, no Brasil trabalha como padeiro e cozinheiro em uma panificadora.

Carlos tem 23 anos e é solteiro. Suas línguas maternas são o crioulo e o francês. No Haiti, estava no segundo ano do curso de Direito e não chegou a trabalhar porque era difícil encontrar emprego, resolveu vir ao Brasil, onde trabalha como auxiliar de produção em fábrica de ração para animais e faz o curso técnico em logística na Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Por último, Thiago tem 26 anos e é solteiro. Sua língua materna é somente o crioulo. No Haiti, era professor de escola primária e no Brasil é cozinheiro em um restaurante.

Em relação ao gênero, cabe destacar que foram entrevistados oito homens e apenas uma mulher, e essa diferenciação mostra-se relevante porque: (a) a maior parte dos migrantes haitianos, que vivem no Brasil, no Paraná e na Região Metropolitana de Curitiba, são homens, e da mesma forma que a maioria dos que frequentavam os cursos da Universidade Federal do Paraná, na data das entrevistas; (b) apenas uma das seis mulheres procuradas aceitou conceder entrevista, o que pode denotar uma visão social patriarcal na sociedade de origem.

A discrepância entre o número de migrantes homens e mulheres foi também notada por Oliveira, coordenador do Projeto Observatório de Migrações do Programa Políticas Migratórias e Universidade Brasileira, da UFPR, que ao analisar, além do sexo, o estado civil dos migrantes, concluiu que “mulheres solteiras não migram e quando, o fazem, casam-se [...]”¹⁰⁶⁵.

Ainda no que se refere ao gênero e faixa etária, os dados constatados na pesquisa que embasa o presente texto são corroborados pelos dados constantes de pesquisa anterior, realizada por Márcio de Oliveira, que entrevistou migrantes haitianos, entre 13 de julho e 16 de setembro de 2015, para estabelecer um perfil desses migrantes, no Estado do Paraná, nas cidades de Curitiba e Londrina. Nessa pesquisa, foram entrevistados 33 migrantes, 24 homens e 9 mulheres, com média de idade de 32,4 anos e 29,3 anos, respectivamente. A mesma faixa etária foi percebida por Peres¹⁰⁶⁶, que em pesquisa verificou que “180 haitianos em 279 entrevistados declaram idades variando entre 25 e 34 anos”¹⁰⁶⁷.

Efetivamente constata-se que boa parte dos migrantes haitianos não traz sua família para o Brasil, como se verificou entre os entrevistados, dentre os quais apenas um relatou a presença de seus familiares neste país. Do mesmo modo, de acordo com as entrevistas conduzidas por Oliveira, os migrantes cujas famílias permanecem no

¹⁰⁶⁵ OLIVEIRA, Márcio. *Imigrantes haitianos no Estado do Paraná em 2015*. In: GEDIEL, José Antônio Peres Gediél; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016, p. 254.

¹⁰⁶⁶ PERES, Roberta (coord.). *De norte a sul: imigração haitiana no Brasil*. Diagnóstico de Pesquisa de Campo. Campinas: NÉPPO/UNICAMP, 2015.

¹⁰⁶⁷ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit., p. 253.

Haiti tem o desejo de trazê-las para o Brasil, no entanto, duas variantes operam como fatores impeditivos: o tipo de emprego que tem no Brasil e a possibilidade de continuação da carreira escolar dos filhos no país¹⁰⁶⁸. Todos esses fatores justificam o fato de parte expressiva dos migrantes deixarem sozinhos seu país de origem e permanecerem assim, no Brasil.

Com relação à faixa etária dos migrantes haitianos entrevistados, percebe-se a delimitação entre 23 e 41 anos de idade, semelhante com o que aferiu Peres¹⁰⁶⁹ que notou idades entre 25 e 34 anos, e Oliveira¹⁰⁷⁰ que entrevistou indivíduos de 20 a 47 anos, o que evidencia a prevalência da migração na juventude, na idade produtiva, em que há possibilidade de buscar um recomeço em outro país, ao mesmo tempo em que é um aspecto desejável aos empresários que necessitam da mão de obra barata. A *estratégia de sobrevivência* do migrante é percebida e aproveitada pelos empresários, o que facilita inserção desses indivíduos no mercado de trabalho no país de destino, ainda que em condições desfavoráveis.

A mobilidade e a disposição ao trabalho são características determinantes entre os trabalhadores migrantes haitianos, uma vez que além da extrema necessidade econômica e do desejo pela busca de uma vida melhor, a maioria é constituída de solteiros que não possuem expressivos vínculos familiares e afetivos no Brasil e, por isso, estão dispostos a cumprir jornadas em horários noturnos

¹⁰⁶⁸ Ibid.

¹⁰⁶⁹ PERES, Roberta (coord.). Op. cit.

¹⁰⁷⁰ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit.

e durante os finais de semana e por isso são absorvidos em setores produtivos com grande incidência de trabalho precário. Esses trabalhadores são vistos pelos empresários como mão de obra destituída de custos com saúde, educação e formação. Desta forma, o trabalho do migrante traz ganhos consideráveis, uma vez que os trabalhadores já vem adultos de seus países de origem, isentando o país de destino de despesas com seus dependentes¹⁰⁷¹.

O trabalhador liberado de despesas familiares, como moradia, educação e assistência médica, se apresenta como alguém com menores exigências salariais e com grande disponibilidade para aceitar atividades penosas e com baixa remuneração. Todos esses aspectos, direta ou indiretamente, se encontram relatados pelos entrevistados.

É interessante destacar, também, que “se no âmbito político os migrantes tendem a ser vistos como problema social, o que as pesquisas indicam é que cada vez mais os migrantes internacionais são atores significantes na reconstituição da vida diária, econômica e política das cidades no mundo”¹⁰⁷², pela mão de obra disponibilizada ao mercado de trabalho, sem os custos da idade improdutivo.

Cabe atentar, ainda, às distinções entre as áreas de trabalho e profissão dos imigrantes no Haiti e no Brasil, existindo clara desvalorização da formação ou da experiência

¹⁰⁷¹ LESSA, Sergio. *Capital e Estado de Bem-estar: O caráter de classe das políticas públicas*. São Paulo: Instituto Lukács, 2013, p. 74.

¹⁰⁷² MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria; CAZAROTTO, Rosmari. Fatores de vulnerabilidade social e mecanismos de proteção social subjacente à migração de haitianos para o Brasil. *Anais do XII Seminário Nacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. Universidade de Santa Cruz do Sul: 2016.

profissional no país de origem, com a sujeição dos haitianos a funções com menor remuneração ou com atuações profissionais de maior desgaste ou menor prestígio às suas qualificações, tais como serviços gerais, auxiliar de produção, lavador de carro, cozinheiro, faxineiro, entre outras funções em fábricas, restaurantes, panificadoras ou transportadora, conforme pode se verificar do cotejo entre a formação e o exercício profissional relatados pelos entrevistados.

No mesmo sentido, Márcio de Oliveira obteve as informações de que, entre 33 entrevistados, 22 haviam cursado entre o ensino médio e o ensino superior, onze deles com formação técnica ou ensino superior incompleto ou completo. Ele, contudo, notou que esses indivíduos recebem no Paraná remuneração em torno de R\$1.000,00, em setores distintos dos quais se habilitaram ou costumavam trabalhar e, não raras vezes, em condições de inobservância das normas trabalhistas vigentes¹⁰⁷³.

Esse perfil laboral dos migrantes haitianos no Brasil também foi rapidamente percebido pelos empresários, quando “uma parcela de população haitiana que se encontrava no Acre em 2012 começa a ser recrutada por empresas no Sul e Sudeste do Brasil”¹⁰⁷⁴, tendo em vista a carência de mão de obra de baixa qualificação em tais regiões, sendo destacado pelo presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Marcelo Neri, que a insuficiência de trabalhadores no Brasil nos anos de 2012 e

¹⁰⁷³ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit., p. 264-266.

¹⁰⁷⁴ MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria; CAZAROTTO, Rosmari. Op. cit.

2013 “está nas ocupações pouco qualificadas, como trabalho doméstico, construção civil e agricultura”¹⁰⁷⁵.

Esse cenário é confirmado por dados que apontam o aumento de número de trabalhadores estrangeiros no Paraná, em 2010, 3.660 estrangeiros, e em 2014, 9.731, um aumento de 265,8% em quatro anos, acompanhado da cifra que representa a porcentagem de emissão de Carteiras de Trabalho para o Haiti, no mesmo período, entre 2010 e 2014, 37% do total¹⁰⁷⁶.

Em razão desta carência do mercado, Margarida Rosa Gaviria Mejía e Rosmari Cazarotto¹⁰⁷⁷ destacam que as cidades pequenas e do interior contam para seu crescimento econômico com a presença dos migrantes para realização de atividades manuais, de baixa qualificação e remuneração. São essas as ocupações que restam aos

¹⁰⁷⁵ SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. IPEA: *país não vive pleno emprego nem há falta de mão de obra qualifica*. 07 out. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/10/ipea-pais-nao-vive-pleno-emprego-nem-ha-falta-de-mao-de-obra-qualificada>>. Acesso em: 03 set. 2016.

O GLOBO. *Brasil não vive situação de pleno emprego e sofre falta de mão de obra de baixa qualificação, diz IPEA*. 07 out. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/brasil-nao-vive-situacao-de-pleno-emprego-sofre-falta-de-mao-de-obra-de-baixa-qualificacao-diz-ipea-10278670>>. Acesso em: 03 set. 2016.

JORNAL GGN. *Falta mão de obra de baixa qualificação, segundo estudo do IPEA*. 08 out. 2013. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/noticia/falta-mao-de-obra-de-baixa-qualificacao-segundo-estudo-do-ipea>>. Acesso em: 03 de set. 2016.

¹⁰⁷⁶ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit., p. 249-251.

¹⁰⁷⁷ MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria; CAZAROTTO, Rosmari. Op. cit.

migrantes, porque os brasileiros as consideram massacrantes e penosas¹⁰⁷⁸

Do mesmo modo que a faixa etária e a ausência de grupo familiar no Brasil permitem uma grande mobilidade dos trabalhadores migrantes, o estado civil dos entrevistados reforça a ideia de adequação a um determinado mercado de trabalho e da migração como *estratégia de sobrevivência*. A mobilidade desse contingente no país de destino, em busca de trabalho, se verifica, principalmente, entre as pessoas sem grupo familiar constituído, pois dos nove entrevistados, cinco são solteiros, desfrutando de total liberdade para o recomeço pretendido no Brasil, enquanto quatro deles são casados, sendo que apenas Sheila está com o marido e o filho no Brasil, ao tempo em que Abel, Denis e Júlio estão no Brasil sozinhos, tendo Abel o plano de voltar ao Haiti e Denis e Júlio os de trazer a família para morar no Brasil quando tiverem condições financeiras para tanto.

Enfim, cabe destacar que indagados sobre a língua materna, oito dos nove entrevistados afirmaram que é crioulo e francês. Thiago foi a exceção, relatando que sua língua materna é apenas o crioulo. O mesmo perfil linguístico é apresentado por Oliveira¹⁰⁷⁹, que do universo de 33 indivíduos entrevistados obteve as respostas de que 32 falam mais de uma língua – quatro deles são políglotas, den-

¹⁰⁷⁸ ZAMBERLAM, Jurandir; CORSO, Giovane; CIMADON, João Marcos; BOCCHI, Lauro. *Os novos rostos da imigração no Brasil – haitianos no Rio Grande do Sul*. CIBAI Migrações. Pastoral da Mobilidade Humana, Brasil, 2014, p. 15.

¹⁰⁷⁹ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit., p. 249-251.

tre as quais constam, em ordem de maior número, francês, espanhol, e inglês. Essa informação torna pertinente ressaltar que no Haiti, conforme o que pontua Chaves Júnior¹⁰⁸⁰, a elite utiliza dois ou mais idiomas, com maior expressão o francês e o crioulo, enquanto que as classes populares fazem uso apenas do crioulo. A língua é, portanto, um “divisor de status social”, de onde se retiram indícios de que boa parte dos haitianos inseridos no mercado de trabalho formal brasileiro não pertence à classe mais pobre no Haiti.

A mobilidade linguística aliada ao estrato social a que pertencem esses migrantes é um dos fatores presentes nos fluxos migratórios haitianos. Entre os entrevistados por Oliveira, um afirmou que “100% dos haitianos que vivem em Curitiba e região são classe média”, afirmação corrigida pelo autor em virtude da existência de quatro indivíduos, em seu universo, com grau de escolaridade inferior ao ensino fundamental completo, mas não totalmente descartada, vez que “os outros 29 entrevistados podem corresponder à definição dos grupos médios, se levarmos em conta o preço de deslocamento até o Brasil: cerca de US\$ 2 mil.”¹⁰⁸¹.

A percepção desta distinção é relevante para que se considere o elevado número de haitianos impossibilitados de sair do Haiti por falta de condições financeiras, bem como para salientar a formação e a experiência da maioria dos imigrantes que estão no Brasil que, conforme já ex-

¹⁰⁸⁰ CHAVES JÚNIOR, Elizeu de Oliveira. *Um olhar sobre o Haiti: refúgio e migração com parte da história*. Brasília: LGE Editora, 2008, p. 86.

¹⁰⁸¹ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit. p. 264.

posto, não encontram oportunidade em sua área e função de trabalho originais, tendo que se sujeitar aos empregos destinados a eles pelos brasileiros, notadamente aqueles que não exigem qualificação, cuja carência foi apontada pelo IPEA¹⁰⁸².

2. A Diáspora Haitiana: Pontos de Partida, Destinos dos Fluxos Migratórios e Percepções Teóricas

As entrevistas e os dados fornecem um perfil atual dos migrantes haitianos para o Brasil, mas essas informações pessoais e parciais são insuficientes para identificar o conjunto de motivações dessa migração e configurar a hipótese da *diáspora haitiana*, cabendo, por isso, examinar a formação sócio-econômica-cultural do Haiti e a inserção dos haitianos em processos migratórios, anteriores e com outros destinos.

Uma breve análise da relação entre migração forçada na história do Haiti aponta para a presença da denominada *diáspora haitiana* e torna perceptível que o recente fluxo migratório para o Brasil não é um evento social isolado, nem deve ser atribuído exclusivamente ao terremoto que ocorreu em 12 de janeiro de 2010. Aquele país foi marcado, nos dois últimos séculos, pelo permanente cenário de crise política e acentuados níveis de pobreza, fatores perturbadores do cenário político-econômico, aspectos que provocaram a saída de milhares de cidadãos daquele país e contribuem para reforçar a ideia de que a migração constitui um traço da identidade haitiana.

¹⁰⁸² SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. Op. cit; O GLOBO. Op. cit.

Márcio de Oliveira¹⁰⁸³, ao analisar em que contexto vivem os migrantes haitianos no Estado do Paraná, ressalta essa *cultura de migração*, afastando a ideia corrente de que a migração haitiana para o Brasil decorre apenas do terremoto e seus efeitos. Em entrevistas realizadas no âmbito do PMUB/UFPR e na tentativa de compreender o projeto migratório traçado pelos haitianos, Oliveira delineou a percepção desses migrantes em solo paranaense, que foram influenciados pela instabilidade política e econômica, eventos naturais e também pela presença militar estrangeira em território haitiano, inclusive a brasileira, além de outros fatores que permeiam a história recente do Haiti.

Esses fatores alimentam o movimento de migração e um discurso desesperançado dos migrantes sobre seu país de origem.

Todos os 33 entrevistados foram unânimes em declarar que a situação social e econômica do Haiti está na origem de seus projetos de emigração. Ao lado dessas razões de fundo, questões de segurança, de instabilidade política e, em menor grau, ambientais, foram também evocadas. [...] Além disso, há o fator estrutural, ou seja, a representação bastante arraigada sobre o futuro do Haiti. “O Haiti é um país que anda para trás! Eu diria que todos os jovens haitianos querem sair do Haiti”; “Não há nem haverá trabalho”; “Não dá para ficar lá”; eis algumas das respostas colhidas.¹⁰⁸⁴

Em relação às questões econômicas que marcam a realidade social do Haiti, “o primeiro país independente

¹⁰⁸³ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit., p. 264.

¹⁰⁸⁴ Ibid, p. 255.

do continente americano”¹⁰⁸⁵ e “a primeira república negra do mundo”¹⁰⁸⁶, deixou de ser rapidamente um promissor país produtor de café e cana de açúcar para se caracterizar como um país com grande fragilidade econômica.

Os ciclos econômicos, suas mudanças e dificuldades dependem, por óbvio, das relações comerciais e políticas daquele país com as potências internacionais. Segundo Albuquerque Júnior, “o Haiti parece, ainda hoje, sofrer as consequências do isolamento internacional que lhe foi imposto pela França por causa da revolução haitiana ou da chamada revolta de São Domingo, que promoveu a independência do país em relação à colonização francesa e pôs fim à escravidão”¹⁰⁸⁷.

As dificuldades econômicas são de tal sorte significativas que podem figurar entre causas determinantes na motivação para migração dos cidadãos haitianos, pois, conforme Elizeu de Oliveira Chaves Júnior¹⁰⁸⁸, as estatísticas indicam que “3,8 dos 8,3 milhões de habitantes passam fome e 47% das crianças com menos de cinco anos de idade têm problemas de crescimento”, retratando as deficiências estatais que implicam em condições de miserabilidade e na ausência de desenvolvimento social e eco-

¹⁰⁸⁵ DALMONTE, Edson Fernando; VIDAL, Renata Inah de Almeida. Um olhar sobre a relação entre o Brasil e o Haiti por meio da cobertura das revistas *Veja* e *Istoé*. *Século XXI*, v. 2, n. 2, jul-dez 2011, p. 80.

¹⁰⁸⁶ MORAES, Isaias Albertin; ANDRADE, Carlos Alberto Alencar de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. *A imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios*. *Revista Conjuntura Austral*, v. 4, n. 20, p. 95-114, out./nov. 2013, p. 97.

¹⁰⁸⁷ ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. *Xenofobia: medo e rejeição ao estrangeiro*. São Paulo: Cortez, 2016, p. 125.

¹⁰⁸⁸ CHAVES JÚNIOR, Elizeu de Oliveira. *Op. cit.*, p. 15.

nômico do Haiti. Esses problemas se refletem também na educação, conforme identificou a pesquisa de Márcio de Oliveira demonstrando que “60% da população haitiana é iletrada, 20% das crianças em idade escolar estão efetivamente matriculadas e o ensino público atende apenas a 20% da população.”¹⁰⁸⁹

Se essas motivações não são suficientes para fazer com que muitos haitianos deixem seu país, ainda merecem ser considerados aspectos étnicos referentes à formação da população haitiana. Chaves Júnior¹⁰⁹⁰ destaca a base de escravos africanos e a herança de valores e tradições europeias, além da influência cultural da colonização francesa, que criou obstáculos à constituição de um processo democrático naquele país, em virtude de problemas estruturais e pelo desinteresse gerado pelo distanciamento dos haitianos do Estado.

A herança colonial francesa tem, portanto, especial papel sobre as perturbações sociais que incidem sobre o Haiti e que podem continuar servindo como impulso ao movimento de migração daquela população. É o que demonstra Jean-Robert Cadely¹⁰⁹¹ ao analisar a problemática coexistência, em solo haitiano, de dois idiomas: o crioulo, idioma nativo do Haiti, e o francês, o idioma dos colonizadores, sob o viés do que chama de “tradição da opressão pelo poder da língua”¹⁰⁹².

¹⁰⁸⁹ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit., p. 261.

¹⁰⁹⁰ CHAVES JÚNIOR, Elizeu de Oliveira. Op. cit., p. 17.

¹⁰⁹¹ CADELY, Jean-Robert. Haiti: A política da língua. In: GEDIEL, José Antônio Peres Gediél; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016, p. 317.

¹⁰⁹² *Ibid*, p. 314.

Ao proceder à análise sobre que consequências tem tido a coexistência dos dois idiomas no Haiti, Cadely conclui que “a língua pode ser usada não apenas como um aparato para a dominação e a exclusão, mas também como um marco que define a posição de alguém na sociedade”¹⁰⁹³. Isto se prova pelo desenho estratificado e distintivo que se obtém da observação da população haitiana e das parcelas falantes do crioulo e do francês.

A França tem historicamente representado o poder tanto econômico quanto social ou político, e o idioma francês tornou-se sinal de prestígio, o que, na prática, significa a divisão hierarquizada entre os que adotam o francês ou o crioulo como idioma:

O francês é usado “em muitos assuntos formais do Haiti”, enquanto o uso do crioulo como uma língua formal, embora não seja proibido, continua estigmatizado. O conhecimento do francês é associado a prestígio e poder, enquanto o crioulo é usado para fins de comunicação.¹⁰⁹⁴

Os reflexos dessa diferenciação constituem-se na formação de duas classes distintas na população, uma “aguda divisão”, conforme Cadely¹⁰⁹⁵, entre as elites, falantes do francês, e as classes populares, falantes do crioulo. Para Cadely, “a língua é usada como um meio de “dividir” e “excluir” segmentos da população”, o que tem resultado em uma “batalha contínua de poder entre aqueles que apoiam a conexão ao francês e a ideia de um Haiti bilín-

¹⁰⁹³ Ibid, p. 312.

¹⁰⁹⁴ Ibid, p. 309.

¹⁰⁹⁵ Ibid, p. 316.

gue, e aqueles que querem elevar as condições dos falantes monolíngues de crioulo”¹⁰⁹⁶.

As mesmas condições problemáticas de coesão social, em razão dos idiomas adotados, foram percebidas por Márcio de Oliveira em entrevistas realizadas com migrantes haitianos residentes nas cidades de Curitiba e Londrina:

O uso da língua francesa tornou-se mesmo um sinal de distinção social: “Em nossa família, nós, os irmãos, falávamos em francês para nos distinguir, em nosso bairro, mesmo que todos soubessem que nossa família tinha elevado grau de escolarização”. [...] Em resumo, falar francês distingue tanto interna quanto externamente. É o elemento que indica ascensão social e, na maior parte dos casos, econômica.¹⁰⁹⁷

Outras questões perturbam a vida social no Haiti, além da economia e da política linguística que reforçam a separação entre pobres e ricos. Apesar disso, não há como desconsiderar que uma forte coesão social se deu em torno da revolta contra a metrópole francesa viabilizada pela junção de distintos grupos sociais e raciais, reunidos sob liderança de ToussaintL’Overture e inspirados nas ideias da Revolução Francesa, para lutar contra a escravidão obtendo êxito com a independência do país e com a abolição do regime escravista.

Após esse difícil período inicial de independência e de formação política do país, ao longo do século XIX, as tropas americanas ocuparam o Haiti, entre 1915 e 1939,

¹⁰⁹⁶ Ibid, p. 309 e 316.

¹⁰⁹⁷ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit., p. 253.

com a justificativa do governo norte-americano de que as crises políticas haitianas indicavam a necessidade de manutenção da intervenção militar no território haitiano. Segundo Chaves Júnior, essa ocupação também teve por finalidade frear o intenso movimento migratório haitiano aos Estados Unidos¹⁰⁹⁸. Dessa intervenção decorreu grande instabilidade política, em 1939, fez evidenciar que fluxos migratórios do Haiti para países como Cuba e República Dominicana intensificaram-se ainda que a situação econômica nesses dois países também fosse conturbada à época, o que indicou que os motivos propulsores da migração não eram apenas aqueles que classicamente caracterizavam esse movimento, isto é, a migração haitiana se orienta pela procura por trabalho, melhores oportunidades de vida e liberdade política.

Essa *diáspora* é, portanto, resultante também de motivações políticas, da ausência de dinamismo da economia haitiana, e pela falta de condições do Estado em investir em técnicas agrícolas, que poderiam alterar o cenário econômico e de trabalho no país¹⁰⁹⁹. A produção agroexportadora haitiana baseada, sobretudo, na produção de café e de açúcar, a partir de 1960, perdeu o poder de competitividade. Esses problemas econômicos persistiram durante o século XX e se agravaram pela constante instabilidade política, situação decorrente dos governos provisórios, caracterizados pela violência e incapazes de criar projetos de desenvolvimento econômico, o que resultou em extrema dependência

¹⁰⁹⁸ CHAVES JÚNIOR, Elizeu de Oliveira. Op. cit., p. 103.

¹⁰⁹⁹ Ibid, p. 103.

econômica do Haiti das grandes potências e na intensificação da migração, principalmente aos Estados Unidos.

Entre os haitianos que saíram de seu país desde o início do século XX em direção aos Estados Unidos, era feita uma distinção pelo Departamento de Estado estadunidense que os classificava como *imigrantes econômicos e refugiados*, sendo que os últimos, em virtude de sua especial condição, receberiam benefícios e proteção decorrentes de Convenções da Organização das Nações Unidas, como destaca Chaves Júnior¹¹⁰⁰, lembrando que “a solicitação de refúgio simbolizava a busca por sobrevivência”.

É importante ressaltar que o fluxo de migrantes haitianos para os Estados Unidos antecipa o debate atual sobre a distinção jurídico-formal entre refugiados e migrantes econômicos, distinção essa que norteia as políticas dos países, com base nas declarações de direitos e convenções internacionais. É nesse sentido que os Estados Unidos da América do Norte e demais países tratavam “os asilados políticos como se estes fossem imigrantes econômicos”¹¹⁰¹

Esse problema conceitual persiste por imposições burocráticas consistentes na necessidade de exata adequação da situação para caracterização como estrangeiro na entrada e permanência no país de destino, ou “refugiado” ou “imigrante”, com foco na prova da sujeição à perseguição no país de origem, o que fez com que diversos haitianos fossem presos ao chegar aos Estados Unidos, no ano de 1974, “com o argumento que se tratavam não de refugiados, mas de indivíduos analfabetos e pobres que buscavam uma vida

¹¹⁰⁰ Ibid, p. 104-105.

¹¹⁰¹ Ibid, p. 88-89.

melhor, sendo, portanto, migrantes econômicos”¹¹⁰²

Percebe-se, neste ponto, a necessidade de superação de conceitos legais que limitam o tratamento destinado ao imigrante ou refugiado, focando-se na situação de vulnerabilidade e nas necessidades de amparo e hospitalidade. Neste sentido, Gediél, Casagrande e Kramer¹¹⁰³ enfatizam que o migrante, seja qual for sua motivação da saída de seu país de origem, “espera hospitalidade incondicional e se depara com a hospitalidade condicionada, obturada pelo performativo jurídico do direito humanitário, do direito internacional, seus conceitos e instrumentos jurídicos e burocráticos dos Estados”.

A instabilidade política, econômica e social no Haiti persistiu sendo a causa propulsora mais relevante da migração haitiana, na segunda metade do século XX, período em que o governo do país, ou esteve sob o poder militar, ou sob ditaduras civis.

As crises políticas haitianas, por outro lado, serviram de justificativa para a presença de “missões de paz” e ações como, por exemplo, a que promoveu a capacitação da marinha haitiana por militares estadunidenses, no intuito de impossibilitar a migração e aprofundar a discriminação norte-americana sobre migrantes haitianos. Apesar dessas ações, não houve a diminuição do movimento da migração haitiana para os Estados Unidos da América do Norte.

¹¹⁰² Ibid, p. 107.

¹¹⁰³ GEDIÉL, José Antônio Peres; CASAGRANDE, Melissa Martins; KRAMER, Josiane Caldas. Universidade e Hospitalidade: uma introdução ou mais um esforço! In: GEDIÉL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

A intensificação da dependência haitiana em relação às grandes potências, a interferência internacional nas questões político-econômicas internas do país e a frustrada esperança de instauração de um governo democrático, após a eleição presidencial em 1991 que elegeu Jean-Bertrand Aristide, deposto por golpe militar, foram fatores predominantes para fazer com que os haitianos continuassem a entender a migração como alternativa aos problemas enfrentados no país, em virtude do quadro político e econômico instável que fazia com que persistisse a necessidade de um recomeço.

Essa intenção dos haitianos foi percebida pela comunidade internacional que passou a se preocupar com a estabilidade e estruturação do país, assim, em 1994, a Organização das Nações Unidas aprovou a Resolução 940, pela qual “assegurou o uso da força de forma rara, mesmo no contexto das missões aprovadas pelo Conselho de Segurança”¹¹⁰⁴, autorizando o uso de todos os meios precisos para promover a retirada dos militares do Haiti e, com isso, tentar alcançar a recuperação do governo eleito em 1991.

Em outubro de 1994, com a retirada dos militares do poder, surge no país a expectativa de se restaurar a democracia, momento em que se evidencia a precariedade e fragilidade desse regime na sociedade haitiana, pois simultaneamente ao retorno de Aristide à presidência da República, forma-se nova aliança de oposição, que nomeia um novo candidato, presidente de um governo alternativo, o que fomenta a instabilidade política e novos atos de violência.

¹¹⁰⁴ CHAVES JÚNIOR, Elizeu de Oliveira. Op. cit., p. 65.

Diante dessa onda de instabilidade política persistiu a tradição de saída de haitianos do Haiti, registrando-se a presença de migrantes haitianos em países como Cuba, Jamaica e República Dominicana, em nova e clara demonstração de que o movimento dos haitianos para outros países não possui apenas motivação econômica, mas também política.

Em 2004, depois da saída de Aristide do país, Boniface Alexandre, Presidente da Suprema Corte do Haiti, assume o comando do Haiti e solicita ajuda à Organização das Nações Unidas (ONU) para conter a crise política que assolava todo o território. A ajuda proposta pela ONU se dá pela criação, pelo Conselho de Segurança, da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), conduzida “desde o princípio pelas Forças Armadas brasileiras, que também detém o maior efetivo em solo haitiano. Essa atuação contribuiu para a produção de certa imagem que a população haitiana tem do Brasil, além de requalificar a posição brasileira no plano da política humanitária”¹¹⁰⁵.

O Brasil foi escolhido como líder da MINUSTAH em razão do interesse em ampliar sua atuação na comunidade internacional, bem como pela intenção norte-americana de promover a ação de outros países para evitar novo fluxo migratório à Flórida.

Cumprе salientar que a recepção da aludida missão não é unanimidade entre os haitianos, e “a MINUSTAH é apontada de reprimir protestos sociais e perpetrar viola-

¹¹⁰⁵ GEDIEL, José Antônio Peres; CASAGRANDE, Melissa Martins. A migração haitiana recente para o Brasil: bases teóricas e instrumentos político-jurídicos. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 4, n. 8, p. 97-110, jul./dez., 2015.

ções aos direitos humanos, abusos sexuais contra jovens, homens e mulheres”¹¹⁰⁶, existindo, portanto, movimentos de resistência no Haiti à missão estabelecida pela ONU.

No desenrolar da aludida missão, o expressivo contingente militar brasileiro em solo haitiano, contabilizado em 1.200 homens, o maior número de militares em atuação no exterior desde a 2ª Guerra Mundial, criou impacto nos haitianos que passaram a reconhecer o Brasil como opção para futuras migrações internacionais.

Contudo, conforme demonstra Oliveira¹¹⁰⁷, em períodos anteriores o Brasil nunca esteve entre os países aos quais almejavam migrar os haitianos. Ocupavam os postos de prioridade os Estados Unidos, Canadá e França, nesta ordem. O país surge como possível destino pela facilidade de entrada, dada por acordo estabelecido entre o Brasil e Haiti, pela concessão de vistos e pela expectativa de trabalho legal. Ainda assim, Oliveira pontua que “a possibilidade de migrar para o Brasil surgia apenas após fracassadas tentativas de migrar para o hemisfério norte ou para a Guiana Francesa”.

A iniciativa brasileira, pautada na tentativa de reforçar sua atuação no cenário internacional e no objetivo de integrar permanentemente o Conselho de Segurança da ONU, passou a reconhecer uma nova realidade, que exigia a efetiva participação de todos os países nas decisões internacionais e não mais apenas os países do primeiro mundo.

Ao contrário dos Estados Unidos, o Brasil age no Haiti de forma mais amena, com o fim de “agregar quali-

¹¹⁰⁶ MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria; CAZAROTTO, Rosmari. Op. cit..

¹¹⁰⁷ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit., p. 255-257.

dade à situação haitiana e à ação das Nações Unidas”¹¹⁰⁸, na tentativa de fortalecer “uma identidade entre a América Latina e o Caribe e na construção de uma agenda comum de desenvolvimento a partir do hemisfério sul”.

A missão liderada pelo Brasil, no Haiti, teve caráter humanitário, atentando para a necessidade do Haiti de amenizar a violência sistêmica sofrida pelo país, recorrendo a “mecanismos que assegurem a estabilidade baseada em uma alternativa de mediação, mais pacífica e fundamentada na vigência de normas e leis e não, mais uma vez, no uso indiscriminado da força”¹¹⁰⁹, motivo pelo qual foi pertinente a postura brasileira.

No ano de 2009, o governo brasileiro divulgou comunicado oficial pelo qual estabeleceu como um de seus principais objetivos, como membro eleito do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, a estabilidade no Haiti¹¹¹⁰, sendo que entre 2004 e 2009, o Brasil gastou “cerca de R\$ 700 milhões de reais para manter suas tropas em solo haitiano”¹¹¹¹, somando a tais despesas, após o terremoto, “a ajuda financeira e, em consequência disso, somente nos seis meses que sucederam a tragédia o Brasil destinou R\$ 645 milhões de reais à recuperação do Haiti”.

Na data da tragédia, em 12 de janeiro de 2010, estavam no Haiti aproximadamente mil e duzentos militares brasileiros e, na ocasião, faleceram oito brasileiros. Com

¹¹⁰⁸ CHAVES JÚNIOR, Elizeu de Oliveira. Op. cit., p. 70.

¹¹⁰⁹ Ibid, p. 72.

¹¹¹⁰ DALMONTE, Edson Fernando; VIDAL, Renata Inah de Almeida. Op. cit., p. 84.

¹¹¹¹ Ibid, p. 69.

relação ao prejuízo sofrido pelo Haiti, o governo haitiano “estima que 60% dos edifícios administrativos do governo foram destruídos, assim como 80% das escolas em Port-au-Prince e 60% das escolas em outras regiões do país”¹¹¹². O governo haitiano calcula, também, “que cerca de trezentos e dezesseis mil pessoas tenham morrido e um milhão e meio tenham ficado desabrigadas”¹¹¹³.

Além disso, tal evento, “considerado o maior desastre natural das últimas décadas, contribuiu para reforçar a influência norte-americana no Haiti”¹¹¹⁴. Os Estados Unidos fazem-se presentes também, junto a outras grandes potências e organismos internacionais, por meio do controle da Comissão Interina para a Reconstrução do Haiti (CIRH), constituída depois do terremoto, conforme pontuam Mejía e Cazarotto¹¹¹⁵.

O exame da situação recente do Haiti e da migração haitiana revela a impotência estatal, apesar do “fato de ter sido a segunda proclamação da independência em toda a América e de ter sido o berço de uma revolução que pôs fim à escravidão não foi suficiente para que o país tivesse um quadro estável e assegurasse patamares sociais mínimos”¹¹¹⁶, sobretudo em razão do exagerado financiamento de armas pelo Estado, que prejudicou os investi-

¹¹¹² GEDIEL, José Antônio Peres; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit.

¹¹¹³ ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. *Xenofobia: medo e rejeição ao estrangeiro*. São Paulo: Cortez, 2016, p. 127.

¹¹¹⁴ MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria; CAZAROTTO, Rosmari. Op. cit..

¹¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹¹⁶ CHAVES JÚNIOR, Elizeu de Oliveira. Op. cit., p. 75.

mentos em economia e em questões fundamentais como saúde e educação.

A análise da Divisão de População da ONU realizada no ano de 2005¹¹¹⁷, constatou-se, que naquele período, um em cada oito haitianos vivia fora do país, quadro que certamente foi agravado pelo terremoto do ano de 2010, que atingiu a Capital do Haiti, comprometendo a frágil economia do país, conforme relato descrito por Abel ao longo das entrevistas realizadas nesta pesquisa.

Neste aspecto, além da deficiência socioeconômica do Haiti justificar “a escolha de partir em busca de uma melhor condição de vida e trabalho no exterior, [...] a crise política interna, as violações aos direitos humanos, a falta de infraestrutura, entre outros, estimulam a migração”¹¹¹⁸, fatores que aliados ao terremoto de 2010 implicaram na intensificação do fluxo migratório, partindo do Haiti, principalmente aos Estados Unidos, de modo que “o censo de 2010 contou quase um milhão de haitianos nesse país. Também há populações na França (77,000), Canadá (74,000), e Bahamas (40,000). Na República Dominicana, único país a dividir fronteira terrestre com o Haiti, estima-se que haja entre 500 mil e 800 mil haitianos”¹¹¹⁹.

Conclusão

Nessa conjuntura, a partir de 2010, um mês após o terremoto, notou-se o aumento do número de migrantes

¹¹¹⁷ Ibid, p. 16.

¹¹¹⁸ MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria; CAZAROTTO, Rosmari. Op. cit.

¹¹¹⁹ Ibid.

haitianos no Brasil, que cruzavam a fronteira principalmente pelo Estado do Amazonas¹¹²⁰, este foi o marco inicial do intenso fluxo migratório de haitianos ao Brasil. Em 2011, estavam no Brasil 815 migrantes haitianos, três anos depois, em 2014, o grupo havia aumentado em 256%, totalizando 30.484 migrantes e ocupando o primeiro lugar na relação de nacionalidades estrangeiras em solo brasileiro, seguidos dos colombianos, cujo número de migrantes, no mesmo período, aumentou apenas 61%¹¹²¹.

O Brasil, como se verificou, surge como opção de destino após o trágico evento natural de 2010 a partir da imagem criada naquele país com base na função desempenhada na Missão de Estabilização convocada pela ONU, e também pela facilidade de ingresso no território brasileiro e, posteriormente, pela concessão de visto humanitário criado e regulamentado em consideração ao abalo sofrido pelo Haiti com o terremoto. São os sinais da continuidade da *diáspora haitiana* como *estratégia de sobrevivência*, que inclui o Brasil como um dos destinos possíveis.

Diante dessas circunstâncias, em janeiro de 2011, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) expediu a Resolução Normativa n. 97/2011¹¹²², cujo texto estabelecia, em caráter especial, a concessão de visto permanente aos migrantes haitianos, por razões humanitárias, pelo prazo de 5 anos. Definidas razões humanitárias como as “resultan-

¹¹²⁰ ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. Op. cit., p. 127.

¹¹²¹ OLIVEIRA, Márcio. Op. cit., p. 251.

¹¹²² BRASIL. Conselho Nacional De Imigração (CNIg). Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no artigo 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. (Alterada pelas Resoluções Normativas n. 102/2013, 106/2013, 113/2014 e 117/2015). Disponível em: <<http://goo.gl/92ZpKU>>. Acesso em novembro de 2016.

tes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”, conforme o texto da Resolução. Inicialmente, era determinado o número de vistos que poderiam ser expedidos, no entanto, o limite foi posteriormente retirado. Em virtude do caráter especial do visto, a emissão dos documentos necessários ao migrante (a Carteira de Identidade de Estrangeiro – CIE, o CPF e a CTPS) é facilitada. Há apenas a exigência de que todo haitiano, decorridos os cinco anos da emissão do visto, comprove a situação laboral em que se encontra para que sua permanência no Brasil seja convalidada e emitida nova Carteira de Identidade de Estrangeiro.

As considerações teóricas sobre a migração haitiana, tendo como pano de fundo a formação social e o desenvolvimento político institucional do Haiti, indicam as razões de continuidade da vulnerabilidade do povo haitiano e dos processos de precarização de suas condições de trabalho nos países de destino, uma vez que a permanente instabilidade política e econômica daquele país reduz significativamente as possibilidades de retorno dos cidadãos haitianos para reconstrução de suas vidas.

A migração internacional, teoricamente trabalhada, indica que esse processo migratório foi socialmente incorporado à vida haitiana, motivado pela pretensão de recomeço e pelo desejo de novas oportunidades de vida como *estratégia de sobrevivência* desse povo fora de seu país no bojo do que se convencionou denominar *diáspora haitiana*.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL – EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. IPEA: *país não vive pleno emprego nem há falta de mão de obra qualificada*. 07 out. 2013.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. *Xenofobia: medo e rejeição ao estrangeiro*. São Paulo: Cortez, 2016.

CADELY, Jean-Robert. *Haiti: A política da língua*. In: GEDIEL, José Antônio Peres Gediél; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

CAVALCANTI, Leonardo. *Novos fluxos migratórios: haitianos, senegaleses e ganeenses no mercado de trabalho brasileiro*. In: GEDIEL, José Antônio Peres Gediél; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

CHAVES JÚNIOR, Elizeu de Oliveira. *Um olhar sobre o Haiti: refúgio e migração com parte da história*. Brasília: LGE Editora, 2008.

DALMONTE, Edson Fernando; VIDAL, Renata Inah de Almeida. *Um olhar sobre a relação entre o Brasil e o Haiti por meio da cobertura das revistas Veja e Istoé*. *Século XXI*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, jul-dez 2011.

GEDIEL, José Antônio Peres; CASAGRANDE, Melissa Martins. *A migração haitiana recente para o Brasil: bases teóricas e instrumentos político-jurídicos*. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 4, n. 8, p. 97-110, jul./dez., 2015.

GEDIEL, José Antônio Peres; CASAGRANDE, Melissa Martins; KRAMER, Josiane Caldas. *Universidade e Hospitalidade: uma introdução ou mais um esforço!* In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

JORNAL GGN. *Falta mão de obra de baixa qualificação, segundo estudo do IPEA*. 08 out. 2013.

LESSA, Sergio. *Capital e Estado de Bem-estar: O caráter de classe das políticas públicas*. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria; CAZAROTTO, Rosmari. Fatores de vulnerabilidade social e mecanismos de proteção social subjacente à migração de haitianos para o Brasil. *Anais do XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. Universidade de Santa Cruz do Sul: 2016.

MORAES, Isaias Albertin; ANDRADE, Carlos Alberto Alencar de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. A imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios. *Revista Conjuntura Austral*, v. 4, n. 20, p. 95-114, out./nov. 2013.

O GLOBO. *Brasil não vive situação de pleno emprego e sofre falta de mão de obra de baixa qualificação, diz IPEA*. 07 out. 2013.

OLIVEIRA, Marcio. *Imigrantes haitianos no Estado do Paraná em 2015*. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, p. 249-276, 2016.

PERES, Roberta (coord.). *De norte a sul: imigração haitiana no Brasil. Diagnóstico de Pesquisa de Campo*. Campinas: NEPP/ UNICAMP, 2015.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. *IPEA: país não vive pleno emprego nem há falta de mão de obra qualifica*. 07 out. 2013.

ZAMBERLAM, Jurandir; CORSO, Giovane; CIMADON, João Marcos; BOCCHI, Lauro. *Os novos rostos da imigração no Brasil – haitianos no Rio Grande do Sul*. CIBAI Migrações. Pastoral da Mobilidade Humana, Brasil, 2014.

Migração de Dependência: considerações teóricas e metodológicas sobre a imigração haitiana no Brasil

Luís Felipe Aires Magalhães*

Rosana Baeninger**

Lúcia Bógus***

Introdução

Desde 2007, a crise capitalista mundial tem provocado transformações econômicas, sociais e políticas importantes. Um primeiro efeito foi acarretar um processo de elevação do desemprego nos países centrais¹¹²³, provocando o fortalecimento do discurso e da prática xenófobos¹¹²⁴.

A maior discriminação (social, econômica, política e também

* Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-Doutorando no Observatório das Metrópoles de São Paulo (PUC - SP). Pesquisador no Observatório das Migrações de São Paulo (NEPO/Unicamp).

** Doutora em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Departamento de Demografia da Unicamp. Coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/Unicamp).

*** Doutora em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP). Professora Titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenadora do Observatório das Metrópoles de São Paulo (PUC - SP)

¹¹²³ CEPAL. *La Actual Crisis Financiera Internacional Y Sus Efectos En América Latina Y El Caribe*, 2009. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/35390/2009-25-Thecurrentinternationalfinancialcrisis_ESPANOL-WEB.PDF>. Acesso em Fevereiro de 2015.

¹¹²⁴ COVARRUBIAS, Humberto Márquez. Desarrollo y Migración: Una lectura desde la Economía Política. *Revista Migración y Desarrollo*, n. 14, primeiro semestre de 2010. p. 59-87.

cultural) contra os povos migrantes tem se traduzido, na prática, em maiores dificuldades de inserção laboral e em relações e interações sociais crescentemente marcadas por segregação, vulnerabilidade e violência.

Essas transformações e as dificuldades crescentes a imigrantes e refugiados não se restringem à sociedade dita de *acolhimento*, senão que se estendem frequentemente às etapas que compõem as trajetórias migratórias e de refúgio. A mobilidade internacional, em termos gerais, vê-se afetada por múltiplas formas de violação de direitos humanos, não apenas às chamadas migrações forçadas como também àquelas definidas como voluntárias. Por outro lado, as transformações econômicas têm condicionado modificações no mundo do trabalho e, ao fazê-lo de forma desigual, também acarretam significativos impactos na mobilidade populacional¹¹²⁵.

Ambos os processos acarretam em transformações na dinâmica migratória e de refúgio internacional, através da redefinição dos destinos migratórios¹¹²⁶, na qual novos destinos emergem em relação aos preferenciais não apenas pelas dificuldades crescentes de acesso a estes como também pelas facilidades (econômicas e políticas) no acesso àqueles. O histórico sistema migratório sul-norte global vê-se, gradativamente, suplantado pelo emergente sis-

¹¹²⁵ BAENINGER, Rosana. Migração Transnacional: elementos teóricos para o debate. In: BAENINGER, Rosana et al (org). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

¹¹²⁶ MAGALHÃES, Luís Felipe Aires, BAENINGER, Rosana. Imigração Haitiana no Brasil e Remessas para o Haiti. In: BAENINGER, Rosana et al (org). Op. cit.

tema migratório sul-sul. Os “periféricos na periferia”¹¹²⁷ são uma face importante desta nova modalidade migratória¹¹²⁸. O mesmo pode ser considerado do ponto de vista do refúgio internacional¹¹²⁹.

Esse processo possui duas dimensões indissociáveis: uma dimensão macroestrutural, caracterizada pela citada crise capitalista e suas repercussões em termos de entraves e impeditivos à mobilidade; e uma dimensão micro social, essencialmente familiar, sob a qual novas mobilidades são construídas como estratégias aos impeditivos macroestruturais e, no caso específico do fluxo que analisaremos neste texto, a um de seus efeitos mais importantes: a dependência de remessas¹¹³⁰.

A migração haitiana ao Brasil origina-se destas duas dimensões descritas acima. Embora seja um fenômeno social recente (a imigração haitiana no Brasil tem seus primeiros registros apenas no final do ano de 2010), ele se insere no rol de processos emigratórios haitianos que

¹¹²⁷ VILLEN, Patrícia. Periféricos na Periferia. In: BAENINGER, Rosana et al (org). Op. cit.

¹¹²⁸ BAENINGER, Rosana. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *Por Dentro do Estado de São Paulo*. v. 9, Migração Internacional. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp, 2013. p. 9-22.

¹¹²⁹ BÓGUS, Lúcia Maria Machado; MOZINE, Viviane. Apátridas do século XXI: Desafios atuais na fronteira do Haiti e República Dominicana. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 4, n. 8, jul./dez. 2015. p. 137-149.

¹¹³⁰ MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. *A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti*. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2017.

remontam desde o final do século XIX. Seu estudo exige, portanto, conhecimento destes processos históricos de modo a se identificar de forma precisa a especificidade do fluxo ao Brasil. Essa análise em perspectiva histórica e o estudo da formação do fluxo migratório ao Brasil revela a presença constante do fenômeno da dependência, razão pela qual, como ficará mais claro ao longo deste texto, propomos aqui o conceito de “migração de dependência” para a análise da imigração haitiana no Brasil. Esse conceito dá-se também em decorrência do estudo da migração haitiana ao Brasil como produto de processos que operam em três dimensões: a economia capitalista mundial, a sociedade haitiana e a economia brasileira¹¹³¹.

Sob a dimensão da economia capitalista mundial, a emigração haitiana foi fortemente impactada pela deterioração das condições de vida e de trabalho que sofriam os migrantes haitianos em seus destinos tradicionais, especialmente Estados Unidos, França e República Dominicana¹¹³². Nestes países, sobretudo a partir de 2007, ano de irrupção da crise, fortalecem-se o discurso e a prática xenófoba, com efeitos sobre as condições de chegada, de documentação, de vida e de trabalho dos migrantes haitianos¹¹³³, bem como de seus descendentes, como na Repú-

¹¹³¹ Ibid.

¹¹³² BONÓ. Centro BONÓ. *Desnacionalización y Apatridia en República Dominicana Hoy*. Santo Domingo/República Dominicana: Centro Bonó, 2016.

¹¹³³ COTINGUIBA, Geraldo Castro. *Imigração haitiana para o Brasil: a relação entre trabalho e processos migratórios*. Dissertação (Mestrado em História e Estudo Culturais) – Fundação Universidade Federal de Rondônia/UNIR/RO, 2014.

blica Dominicana após a decisão 168-13 do Tribunal Constitucional deste país. Desde o ponto de vista da “migração de dependência”, importa considerar especialmente o efeito provocado por essa crise capitalista sobre a diminuição dos níveis de remessas de migrantes para o Haiti, efeito esse que motivaria a construção de novos projetos migratórios, para países até então imunes à crise capitalista – como fora o Brasil. Entre 2005 e 2015, as remessas de haitianos residentes fora do país para seus familiares residentes no Haiti oscilaram entre 22 e 26% do PIB haitiano e equivaleram a 150% do valor das exportações do país¹¹³⁴. Assim como não é forçoso concluir que emigrantes sejam, atualmente, o principal produto de exportação no Haiti e de fontes de divisas externas, também não o é considerar os impactos provocados pela diminuição das remessas nas precárias condições de reprodução social no país. Como veremos, a elaboração de novos projetos migratórios em razão da “dependência de remessas” revela um aspecto central da dinâmica migratória em países dependentes, a “síndrome emigratória”¹¹³⁵.

Na dimensão haitiana, transformações recentes agravaram uma situação de crise permanente¹¹³⁶, responsável

¹¹³⁴ UNCTAD. *HandBook of Statistics*. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>>. Acesso em: Jul. 2017

¹¹³⁵ GROSFUGUEL, Ramón. Migrantes Coloniales Caribeños em los Centros Metropolitanos del Sistema-Mundo. Los casos de Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. *Documentos CIDOB*, v. 13 – série migraciones, Junho de 2007. p. 01-51.

¹¹³⁶ PIERRE-CHARLES, Gérard. Haiti (1930-1975): A Crise Ininterrupta. In: CASANOVA, Pablo González (Org.). *América Latina: História de meio século*, v. 3. Brasília: Editora UnB, 1990.

pela produção e reprodução histórica dos fatores de expulsão populacional no país¹¹³⁷. O agravamento da instabilidade econômica, política e institucional especialmente após 2004, quando se inicia mais um ciclo de intervenção estrangeira no país¹¹³⁸ atualizam a imagem de um país sem outra esperança que não a emigração¹¹³⁹. De sua condição de dependência estrutural, sob a qual produz fatores de expulsão populacional e processos históricos de emigração, o Haiti vê surgir uma nova modalidade de dependência – a dependência de remessas. Em 2007, em pleno contexto de crise capitalista internacional, as remessas de migrantes como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) atingem o seu menor nível no período entre 2005-2015. As famílias haitianas, já situadas em um contexto de transnacionalismo através de presença de seus membros em destinos como França, Estados Unidos, Canadá e República Dominicana, não tardariam a encontrar novos destinos migratórios para a reversão desta tendência.

O Brasil é o principal destes novos destinos da emigração haitiana. No contexto específico brasileiro, é significativo analisar que, enquanto a crise capitalista motivava o fortalecimento de seletividades e restrições à migração internacional advinda dos países do sul nos países cen-

¹¹³⁷ CASTOR, Suzy. *Migración y Relaciones Internacionales (el caso haitiano-dominicano)*. México, D.F: Editora de la UNAM, 1978.

¹¹³⁸ SEITENFUS, Ricardo. *Haiti. Dilemas e Fracassos Internacionais*. Ijuí/RS: Editora UNIJUÍ, 2014.

¹¹³⁹ SEGUY, Franck. *A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2014.

trais, o Brasil reagia a ele com políticas anticíclicas que promoveram, entre 2003 e 2010, a criação de 14,7 milhões de empregos¹¹⁴⁰. A partir da própria presença econômica, militar e política brasileira no Haiti, forma-se no país caribenho uma ideia de Brasil enquanto destino migratório possível, um “Brasil potência”¹¹⁴¹ que passou a significar o “novo Eldorado”¹¹⁴². Uma ideia imprecisa e frágil como o próprio processo de expansão econômica com inclusão social brasileiro, situado ainda nos marcos de uma economia dependente¹¹⁴³.

A presença brasileira no Haiti e a posterior constituição de um fluxo de migrantes haitianos no Brasil (bem como suas principais características laborais) motivam-nos a propor a noção de “migração de dependência” para a conceituação da presença haitiana no Brasil. Através deste conceito, buscamos sintetizar teórica e metodologicamente um conjunto de elementos desta modalidade migratória que fazem referência direta, em diversas instâncias, ao fenômeno da dependência e de como ele condiciona uma mobilidade espacial específica, qual seja, a de haitianos no Brasil.

¹¹⁴⁰ MATTEL, Lauro; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. A política Econômica Durante o Governo Lula (2003 - 2010): Cenários, Resultados e Perspectivas. In: DE PAULA, Marilene (Org.). “Nunca Antes na História desse País”...? Um balanço das políticas do Governo Lula. Rio de Janeiro - RJ: Fundação Heinrich Böll, 2011.

¹¹⁴¹ ZIBECCHI, Raúl. *Brasil Potencia: Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Santiago de Chile: Editorial Quimantú, 2012.

¹¹⁴² SILVA, Sidney Antônio da. A Imigração Haitiana e os Paradoxos do Visto Humanitário. In: BAENINGER, Rosana et al (org). Op. cit.

¹¹⁴³ MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. *A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti*. Op. cit.

Nesse contexto, este capítulo tem como objetivo analisar a recente imigração haitiana ao Brasil, que atingiu um volume estimado de pelo menos 85.000 imigrantes que, entre 2010 e 2017, tiveram no Brasil ponto de destino ou de trânsito a outros destinos migratórios. Buscaremos definir os contornos teóricos e metodológicos para o estudo da imigração haitiana ao Brasil, a partir do conceito de “migração de dependência”. Analisaremos, ainda, a urgência de determinados mecanismos protetivos à migração haitiana, particularmente no que se relaciona à sua condição social e laboral. Refletiremos também sobre a presença haitiana em territórios específicos da cidade de São Paulo, especialmente na região central (distritos da Sé, República, Liberdade, Brás, Pari e Bom Retiro, por exemplo), em que se concentram os espaços de acolhimento e as atividades econômicas que admitem trabalhadores haitianos na cidade.

A metodologia deste texto contempla a revisão teórica da emigração haitiana e o estudo empírico de sua presença no Brasil, com base nos resultados das pesquisas nacionais existentes sobre o tema¹¹⁴⁴ ¹¹⁴⁵, fontes de dados administrativas (como Ministério do Trabalho e Emprego- MTE, Conselho Nacional de Imigração - CNIg - e Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros- SINCRE) e trabalho de campo realizado em cidades do sul do Brasil, entre 2013 e 2016, e na própria capital haitiana, Porto Prín-

¹¹⁴⁴ FERNANDES, Duval (Coord.). *Projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”*. Belo Horizonte: TEM/IOM-OIM/PUC Minas/GEDEP, 2014.

¹¹⁴⁵ BAENINGER, Rosana. *Migração Transnacional: elementos teóricos para o debate*. In: BAENINGER, Rosana et al (org). *Op. cit.*

cipe, entre Maio e Junho de 2016¹¹⁴⁶. Essas reflexões serão estendidas e atualizadas em trabalho de campo também na cidade de São Paulo, a partir de Março de 2017.

Este texto possui duas hipóteses fundamentais, que buscaremos analisar: inicialmente, a hipótese de que a presença haitiana no Brasil guarda relação com a crise capitalista de 2008 e o conseqüente agravamento das restrições migratórias nos destinos consolidados (Estados Unidos e França, sobretudo), redirecionando o fluxo da emigração haitiana para o Brasil. A segunda hipótese é a de que a condição de “dependência de remessas” no Haiti possa condicionar a redefinição dos destinos migratórios preferenciais e orientá-los, particularmente após a crise capitalista recente nos países centrais, a novos destinos, como o Brasil. Em outras palavras, investigamos, sob esta hipótese, se as remessas de migrantes podem ser consideradas, no tocante específico à emigração haitiana, como um elemento da dinâmica migratória.

1. Imigração Haitiana no Brasil: a “migração de dependência”

Antes de precisarmos o conceito de migração de dependência, importa caracterizar, ainda que brevemente, a conjuntura social haitiana nos últimos anos.

Atualmente, a população do Haiti é, segundo estimativas, de 10.255.644 habitantes¹¹⁴⁷. Destes, 44,5% estão

¹¹⁴⁶ MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. *A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti*. 2017. Op. cit.

¹¹⁴⁷ FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Banco de Dados Países*, 2014. Disponível em: <http://

em situação de subnutrição e 34,7% não são alfabetizados; apenas 17% da população do país possui acesso à rede sanitária, situação que contribui para a ocorrência, frequente, de surtos de cólera e de outras doenças infecto-parasitárias no país. São doenças facilmente evitáveis, mas o Haiti investe apenas 1,5% de seu PIB em serviços de saúde. A esperança de vida ao nascer é de 62,9 anos. Um haitiano residente em seu país consome, em média, 2.080 kcal/dia, mesmo nível consumido em países como Iêmen e Tanzânia. É o que pode ser consumido em um país inserido em um contexto de crise alimentar permanente, em que 61,7% de sua população vive com menos de um dólar por dia. A renda anual per capita é o equivalente a 15% da média da América Latina. As condições de vida são precárias, e as de nascimento também: apenas 26,1% dos partos são assistidos por algum profissional da área de saúde; em 350 de cada 100.000 partos com nascidos-vivos a mãe falece; 7% das crianças morre antes dos cinco anos de idade e 5,3% antes de um ano de idade. Enquanto isto, o sistema universitário do país parece produzir profissionais para o trabalho em outros países: 84% dos egressos deste sistema passa a residir fora do Haiti com o fim de seus cursos, expressando a seletividade do ensino superior e o seu afastamento da resolução dos problemas nacionais.

A precariedade da situação social no Haiti agrava-se em razão das instabilidades políticas no país, particularmente pós-2004, a partir de quando os golpes e as deposições se tornaram a face mais evidente de um país estrutu-

www.ibge.gov.br/paisesat/>.

ralmente desigual¹¹⁴⁸, e quando a tensão social¹¹⁴⁹ torna-se entrave para a atuação das empresas multinacionais. Nesta conjuntura, a própria acumulação de capital por empresas estrangeiras no país é comprometida, fazendo-se “necessária” uma, mais uma, intervenção externa no país¹¹⁵⁰.

Em seu segundo mandato, que inicia-se em 2001, após uma série de pressões internas, que quase resultou em uma guerra civil, Aristide foi novamente deposto em 2004. Em uma história envolta de mistério e especulação, Aristide deixa o Haiti em uma aeronave norte-americana, e dias depois, aparece exilado na África do Sul dando sua versão, de que não teria sido deposto e que, em momento algum havia renunciado, considerando-se presidente legítimo do Haiti. Com a saída de Aristide, quem assume interinamente a presidência é o chefe da suprema corte, Boniface Alexandre. Em março de 2004, Alexandre solicita do Conselho de Segurança da ONU, uma força internacional para manutenção da paz. Um dia depois, em 9 de março, acontece o

¹¹⁴⁸ CASTOR, Suzy. *Migración y Relaciones Internacionales (el caso haitiano-dominicano)*. México, D.F: Editora de la UNAM, 1978.

¹¹⁴⁹ Em que pese a instabilidade política no país, a tese, usada como justificativa das forças internacionais para a intervenção no país, de existência de uma guerra civil no Haiti não é consensual. Para aprofundamento na divergência em torno às disputas políticas no Haiti e sua natureza sobretudo eleitoral e de poder, recomenda-se a leitura de SEITENFUS, Ricardo. Haiti: Op. cit.

¹¹⁵⁰ JUBILEU BRASIL. Haiti: *Soberania e Dignidade*. São Paulo: Expressão Popular, 2007; SEGUY, Franck. *A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2014.

desembarque de tropas norte-americana, canadenses, francesas e chilenas¹¹⁵¹.

É neste contexto que a Organização das Nações Unidas (ONU) intervém, através da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), em 2004. Esta seria a sétima missão estrangeira implementada no país no curto período de 11 anos.

Em outras palavras: embora a presença econômica e militar brasileira no Haiti inicie-se em 2004, com o estabelecimento no país da MINUSTAH, é apenas com a crise capitalista de 2007/2008, a deterioração das condições de vida e de trabalho nos destinos tradicionais da emigração haitiana (Estados Unidos, França e República Dominicana¹¹⁵²) e os efeitos, econômicos e sociais, da redução no nível das remessas para o país que essa mesma presença passa a construir, objetiva e subjetivamente, a ideia de um destino mais vantajoso aos migrantes do país¹¹⁵³. Em

¹¹⁵¹ COUTO, Kátia Cilene do. Notas de pesquisa: entre o Haiti e o Brasil. In: BAENINGER, Rosana et al (org). Op. cit., p. 167.

¹¹⁵² Em que pese a importância da República Dominicana enquanto destino histórico da emigração haitiana, há importantes especificidades temporais que precisam ser entendidas para a reflexão das características gerais do processo emigratório haitiano e as restrições que têm sido impostas a ele. Sobre o histórico das relações entre Haiti e República Dominicana a partir da questão migratória e a discriminação contra haitianos e dominicanos descendentes de haitianos na República Dominicana, ler CASTOR, Suzy. *Migración y Relaciones Internacionales (el caso haitiano-dominicano)*. México, D.F: Editora de la UNAM, 1978; BONÓ. Centro BONÓ. *Desnacionalización y Apatridia en República Dominicana Hoy*. Santo Domingo/República Dominicana: Centro Bonó, 2016; e BÓGUS, Lúcia Maria Machado; MOZINE, Viviane. Op. cit.

¹¹⁵³ METZNER, Tobias. La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen. *Cuadernos Migratorios*, n. 6. Buenos Aires: OIM, 2014. p. 15-33.

igual medida, é justamente em um contexto de crise que a expansão subimperialista do capitalismo brasileiro ao exterior aprofunda sua importância, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista político-militar.

Embora a crise capitalista de 2007-2008 tivesse diminuído de imediato o consumo das exportações brasileiras e pressionasse, com isso, a balança comercial brasileira, a opção por uma política econômica anticíclica, com elevação dos gastos do governo e controle da taxa de juros, expandiu a capacidade produtiva e manteve a tendência de crescimento do consumo, via crédito e endividamento familiar, e de criação de postos de trabalho, sobretudo de baixa qualificação. A criação de 14,7 milhões de empregos entre 2003 e 2010 foi acompanhado de valorização real do salário mínimo e de diminuição da desigualdade de renda via desconcentração do salário. É essa conjuntura econômica de desenvolvimento dependente¹¹⁵⁴, mas com relativa inclusão social e expansão do emprego, que condiciona a expansão brasileira ao exterior, em busca de novos mercados, e que pressiona a diplomacia externa brasileira, objetivando, sobretudo, um assento no Conselho de Segurança da ONU. Ademais, essa conjuntura também está diretamente associada à produção de uma imagem de Brasil próspero, potência que estaria alterando sua posição na divisão internacional do trabalho e que poderia, com isso, receber a migração haitiana, objeto ela de discriminação nos destinos tradicionais. Essa imagem

¹¹⁵⁴ LUCE, Mathias S. A Superexploração da Força de Trabalho no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 32, p. 119 - 141, junho - 2012.

difunde-se no Haiti não apenas em razão das viagens dos ex-presidentes Lula e Dilma ao país, como principalmente em consequência da presença econômica, política e militar brasileira no país.

A “migração de dependência” expressa um fluxo migratório internacional formado através dessa presença de um país dependente (Brasil) em outro (Haiti). Aporta-se esse adjetivo ao fluxo pois são precisamente as contradições do desenvolvimento do capitalismo dependente brasileiro que levaram o Brasil ao Haiti: a expansão econômica ao exterior; a busca por um assento no Conselho de Segurança da ONU, que confirmasse politicamente essa expansão econômica; a procura de negócios rentáveis para suas construtoras e empreiteiras, através da construção de obras de infraestrutura, como a da estrada entre Les Cayes, cidade portuária, e Jérémie, ambas no sul do Haiti; a presença nos lucrativos negócios de reconstrução do país, pós-Terremoto de 2010; e a própria coordenação da MINUSTAH.

Igualmente, a adjetivação “dependência” denota outro aspecto característico deste fluxo, a sua dependência de remessas¹¹⁵⁵. As remessas de migrantes, dado que faz parte do processo de produção e reprodução do capital, associa as condições de produção de mercadorias e serviços (no país de destino ou de trânsito) às condições de reprodução do valor da força de trabalho e de sua família (no país de origem). Ela é uma face, portanto, do caráter transnacional que o migrante, sua família e o processo de

¹¹⁵⁵ MAGALHÃES, Luís Felipe Aires, BAENINGER, Rosana. Imigração Haitiana no Brasil e Remessas para o Haiti. In: BAENINGER, Rosana et al (org). Op. cit.

trabalho adquirem na atual conjuntura do sistema capitalista mundial e sua dinâmica migratória.

Sin embargo, las remesas no sólo forman parte del proceso de reproducción transnacional de la fuerza de trabajo migrante, sino también de las condiciones estructurales de exclusión social y precarización laboral que enfrenta esta fuerza de trabajo. En otras palabras, al analizar el significado económico y social de las remesas no podemos hacer abstracción de este contexto global de exclusión y segregación social que caracteriza la inserción laboral de los migrantes, pues ellas (las remesas) son un producto directo de ese contexto global. Por lo pronto, es este marco estructural de exclusión y segregación social de los migrantes lo que en definitiva permite diferenciar entre el carácter y significado social de las remesas que perciben los países en vías de desarrollo y aquellas que perciben las economías industrializadas del Primer Mundo¹¹⁵⁶.

¹¹⁵⁶ Tradução livre: “As remessas não apenas formam parte do processo de reprodução transnacional da força de trabalho migrante, como também das condições estruturais da exclusão social e precarização laboral que enfrenta essa força de trabalho. Em outras palavras, ao analisar o significado econômico e social das remessas não podemos abstrair o contexto global de exclusão e segregação social que caracteriza a inserção laboral dos migrantes, pois elas (as remessas) são um produto direto deste contexto global. Portanto, é este marco estrutural de exclusão e segregação social dos migrantes o que permite, em definitivo, diferenciar entre caráter e significado social das remessas que recebem em vários países em via de desenvolvimento e aqueles que recebem as economias industrializadas do Primeiro Mundo”. (CANALES, Alejandro. *E Pur Si Muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global*. Guadalajara: M.A Porrúa Y Universidad de Guadalajara, 2015, p. 130).

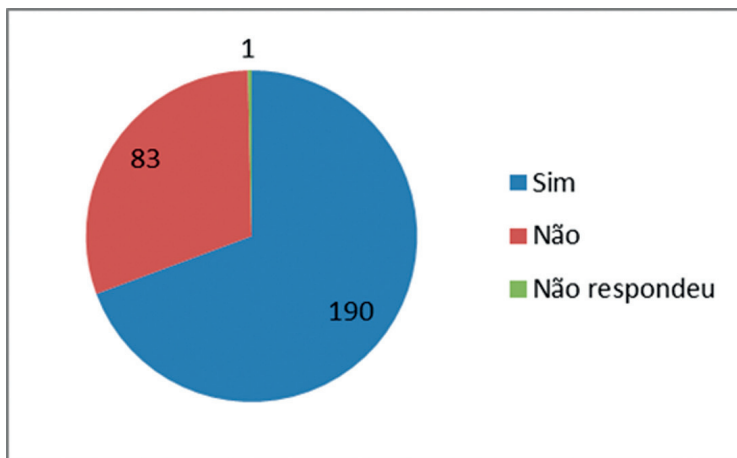
As remessas, portanto, possuem significados distintos em países de centro e de periferia do sistema capitalista mundial. As especificidades derivam sobretudo da forma como esses recursos se inserirão na esfera de reprodução do valor da força de trabalho: se para investimento, apontando para a migração como uma estratégia real de mobilidade social, ou se para consumo corrente, apontando para um contexto de dependência de remessas. No Haiti, as remessas têm sido utilizadas essencialmente para consumo corrente, constituindo uma situação de dependência em relação a esses recursos.

A dependência de remessas expressa uma condição a partir da qual as famílias de migrantes, por sua posição econômica e social de vulnerabilidade, utilizam esses recursos exclusivamente ou quase exclusivamente para o consumo corrente, isto é, para a sua subsistência material. Em um contexto de crise capitalista e de diminuição do volume das remessas, como o ocorrido imediatamente após 2007/2008, a migração ao Brasil se dá também como estratégia familiar de, em um mercado em expansão, reverter esta diminuição das remessas e manter, com isso, seu nível de consumo.

Em trabalho de campo realizado em 16 cidades brasileiras no âmbito do projeto de pesquisa “Haitianos no Brasil: perfil e trajetórias em algumas cidades brasileiras”

¹¹⁵⁷, foi aplicado um questionário a um grupo de 297 imigrantes haitianos.

Gráfico 1 – Imigrantes haitianos segundo envio de remessas¹¹⁵⁸



A questão sobre envio de remessas foi respondida por 274 imigrantes haitianos: 190 declararam enviar remessas a seus familiares no Haiti, 80 responderam não enviar e apenas 1 não soube responder.

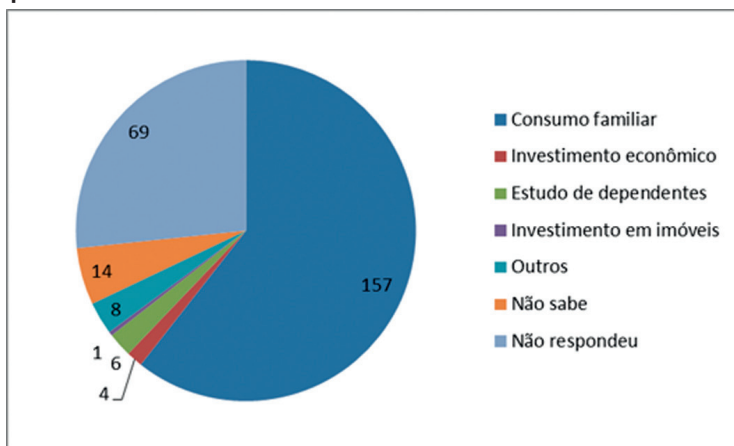
Quando questionados sobre qual uso efetivamente é feito das remessas, embora apareçam outras modalidades de gastos dos recursos, o resultado geral permanece por indicar uma situação de dependência das remessas, na qual a maior parte do dinheiro é utilizado para consumo corrente. Uma pequena parcela (6 imigrantes) respondeu que os re-

¹¹⁵⁷ BAENINGER, Rosana. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *Por Dentro do Estado de São Paulo*, Op. cit.

¹¹⁵⁸ Fonte: Pesquisa de campo, 2014-2015. Grupo de Estudos Migratórios Amazônicos/UFAM-Observatório das Migrações em São Paulo-UNICAMP/Observatório das Migrações em Santa Catarina/UDESC

curso servem ao financiamento de estudo de dependentes.

Gráfico 2 – Imigrantes haitianos segundo usa das remessas por parte dos familiares no Haiti¹¹⁵⁹



As informações contidas no Gráfico 2 indicam a predominância de um perfil sócio demográfico do grupo migrante em que as remessas, sendo utilizadas preferencialmente para o consumo da família, acabam por desenvolver uma relação de dependência por parte dessas famílias: elevação do consumo ou mesmo sua manutenção em contexto de crise e instabilidades somente é possível em situação de novos fluxos migratórios ao exterior – condição de “síndrome emigratória” – ou mesmo de reorientação do fluxo residente no Brasil a outros destinos, como o que está acontecendo desde meados de 2016.

Outra dimensão do processo migratório haitiano no Brasil que nos permite trata-lo a partir do conceito de “mi-

¹¹⁵⁹ Ibid.

gração de dependência” dá-se, precisamente, na inserção laboral desses imigrantes no Brasil. Diferentemente de outros processos migratórios contemporâneos no Brasil, como o de ganeses e senegaleses; diferente ainda da inserção dos grupos de refugiados sírios e angolanos no país, e distinto da própria migração mercosulina no Brasil, a imigração haitiana é caracterizada por maior documentação, possibilitada pelo estatuto do visto de ajuda humanitário, criado pela Resolução Normativa n. 97 do CNIg em 12 de Janeiro de 2012, de modo a atender a demanda haitiana em situação de extrema vulnerabilidade e crise humanitária. Logo, a “dependência”, nesse caso, reside em não estarmos tratando de informalidade, mas sim de superexploração da força de trabalho em setores de atividade econômica caracterizados por formalidade¹¹⁶⁰.

No que tange à superexploração da força de trabalho haitiana no mercado formal de trabalho brasileiro, a referida pesquisa de campo concluiu a predominância de um perfil documentado e empregado, perfil esse corroborado pelos dados do MTE (Relação Anual de Informações Sociais- RAIS e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED). Em pesquisa de campo realizada especificamente em Santa Catarina, estado que mais empregou trabalhadores haitianos no mercado formal de trabalho entre 2010 e 2015, pudemos identificar pelo menos três modalidades sob as quais, mesmo no mercado formal de

¹¹⁶⁰ MAGALHÃES, Luís Felipe Aires, BAENINGER, Rosana. Imigração Haitiana no Brasil e Remessas para o Haiti. In: BAENINGER, Rosana et al (org). Op. cit.

trabalho, há violação do valor da força de trabalho haitiana – superexploração.

A primeira modalidade consiste em diminuir o valor dos salários a partir da concessão de alojamentos. Tal troca é anunciada já nos processos de recrutamento, em que muitos haitianos encontram-se desempregados e em situação de vulnerabilidade, de modo que aceitam, mesmo com o pagamento inferior à média salarial, esses trabalhos. Os alojamentos a que tivemos acesso, em Chapecó (segunda cidade brasileira que mais admitiu trabalhadores haitianos nesse mesmo período no mercado formal de trabalho, em razão da concentração em seus territórios de empresas frigoríficas), são insalubres e submetem, conforme visto por outros grupos de pesquisa¹¹⁶¹ e pelo próprio Ministério Público do Trabalho de Santa Catarina (MPT – SC), os trabalhadores a condições análogas à escravidão. Assim, um alojamento insalubre e irregular opera a violação do valor da força de trabalho, em mecanismo pelo qual esses trabalhadores recebem, em média, R\$232,00 a menos que os demais, não alojados pela empresa.

O segundo mecanismo identificado neste trabalho de campo refere-se ao que chamamos de “alocação discriminatória”¹¹⁶², isto é, a maior concentração de traba-

¹¹⁶¹ Como o o Grupo de Estudos sobre Imigrações para a Região do Oeste de Santa Catarina (GEIROSC), que ademais de atividades de pesquisa atua também no âmbito do Centro de Referência em Direitos Humanos Marcelino Chiarello, que recebe denúncias de violações de direitos humanos na região Oeste de Santa Catarina, algumas das quais envolvendo imigrantes internacionais, como haitianos.

¹¹⁶² MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. *A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti*. Op. cit.

lhadores haitianos justamente nas etapas do processo produtivo caracterizadas por maior desgaste da força de trabalho e, por consequência, maior ocorrência de Doenças Ósteo-musculares Relacionadas ao Trabalho (DORT's). Nos frigoríficos, essas etapas são a da “pendura” (em que o peso das carnes levantadas e colocadas na esteira frequentemente supera aquele estipulado pela legislação específica, a Norma Regulamentadora 36 do MTE, e dos “miúdos” (em que o funil que organiza os miúdos na esteira é, para aumento da produtividade, colocado a uma altura em que o grau formado entre os braços e os ombros é superior ao máximo estabelecido, 90°). Por esse mecanismo, o valor da força de trabalho haitiana é violada porque ela é alocada preferencialmente em setores em que há maior desgaste da força de trabalho e os salários não são superiores de modo a compensar esse maior desgaste e reproduzir a força de trabalho. É, como vimos, inferior.

A terceira modalidade de violação do valor da força de trabalho remete às estratégias utilizadas pelo capital e seus gestores para ludibriar aqueles trabalhadores haitianos que possuem pouco ou nenhum domínio do idioma português. Em nosso trabalho de campo¹¹⁶³, identificamos inúmeros casos em que contratos de demissão com cláusulas abrindo mão de direitos pós-demissão foram entregues sem qualquer orientação e tradução a esses trabalhadores sem domínio do idioma. O valor da força de trabalho é condicionado, também, pelos direitos garantidos aos trabalhadores mesmo após a sua demissão. A violação do valor da força de traba-

¹¹⁶³ Ibid.

lho, neste caso, está em reduzir os benefícios pós-demissionais de forma a acumular privadamente esses recursos.

É importante considerar que esses mecanismos, observados a partir da teorização da pesquisa de campo na região Oeste de Santa Catarina, não se restringem, no entanto, ao trabalho nos frigoríficos e tampouco à região. Baeninger et al¹¹⁶⁴ apresenta reflexões sobre a violação de direitos trabalhistas de imigrantes haitianos em outros setores de atividade econômica e em outros estados do país, como Minas Gerais, São Paulo e Amazonas. Isso evidencia que estas violações, mais que manifestação de condutas pessoais de recrutadores e empregadores, fazem parte da própria dinâmica de acumulação de capital em setores que admitem trabalhadores haitianos no Brasil. De igual modo, podemos considerar que a superexploração da força de trabalho imigrante não é exclusividade brasileira, senão que a forma específica com o capital se apropria da mobilidade.

Desde 2015, a crise econômica no Brasil tem elevado o desemprego e produzido novas mobilidades internas da presença haitiana no país. Muitos haitianos têm retornado, com isso, a São Paulo, cidade em que há maior estrutura de acolhimento a imigrantes e refugiados e por onde já passou grande parte de imigrantes haitianos residentes no Brasil, buscando refazer suas trajetórias laborais interrompidas ou deterioradas pela crise. Beneficiada, portanto, da diminuição radical no número de contratações de haitianos e haitianas pela agroindústria catarinense (Chapécó figurava constantemente em segundo lugar dentre

¹¹⁶⁴ BAENINGER, Rosana et al (org). Op. cit.

as cidades brasileiras que mais admitem trabalhadores no mercado formal de trabalho, a cidade sequer aparece entre as dez principais no Brasil em 2015), São Paulo admite esses trabalhadores nos setores da construção civil e de alimentação e restaurantes. As mulheres haitianas¹¹⁶⁵ ocupam predominantemente postos de cozinheiras em restaurantes e faxineiras em estabelecimentos terciários. Gradativamente, especialmente no entorno aos espaços de acolhimento e de encaminhamento a entrevistas de emprego, cresce a informalidade do trabalho e agrava-se sua condição de vulnerabilidade residencial a partir da concentração em moradias precárias. Isso exige uma reflexão sobre mecanismos protetivos para além do trabalho, de forma a abranger aspectos da vida dessa população imigrante como acesso à moradia digna e validação e valorização de sua formação educacional e profissional.

A “migração de dependência”, em termos teóricos, relaciona-se ao conceito de “migrantes coloniais”¹¹⁶⁶, mas difere dele na medida em que a relação entre Brasil e Haiti não é de colonialismo: o Haiti não é e nunca foi colônia

¹¹⁶⁵ Em outros artigos, temos analisado especificamente a imigração de mulheres haitianas e sua inserção laboral e social em São Paulo. Por ora, interessa-nos destacar que as mulheres haitianas são as maiores responsáveis por dois fenômenos sociais características da migração haitiana na cidade: a formação de um território étnico a partir de sua concentração em um espaço público físico apropriado e vivido e as manifestações, nestes espaços, de práticas transnacionais. O principal desses espaços é a Baixada do Glicério.

¹¹⁶⁶ GROSFOGUEL, Ramón. Migrantes Coloniales Caribeños em los Centros Metropolitanos del Sistema-Mundo. Los casos de Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. *Documentos CIDOB*, v. 13 – série migraciones, Junho de 2007. p. 01-51.

brasileira. A própria presença brasileira no país é relativamente recente, como são recentes os fluxos de haitianos para o Brasil. Há uma relação íntima entre a presença do Brasil no país e a vinda dos primeiros haitianos ao Brasil¹¹⁶⁷. Esta relação nos leva a refletir, ainda que de forma breve e inicial, na capacidade de a presença brasileira no exterior condicionar a dinâmica migratória internacional, e criar e impulsionar um fluxo específico entre o país objeto desta expansão e o país que a promove efetivamente. Leva-nos, por consequência, a ousar definir tal fluxo como “migração de dependência”.

A consideração de que a presença brasileira no exterior possa condicionar fluxos migratórios específicos é reforçada por Patarra¹¹⁶⁸ que, ao referir-se à deterioração das condições econômicas e sociais no Haiti, afirma que “neste quadro, a presença do Brasil no Haiti, no comando da MINUSTAH, iniciada em 2004, foi fator de fundamental importância na inserção do país no quadro dos destinos procurados pelos haitianos que buscavam fugir da miséria e da desordem social”¹¹⁶⁹.

Concorrem para isto as ideias colhidas junto aos militares brasileiros no país, as atividades organizadas no

¹¹⁶⁷ PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: País de imigração? *Revista E-Metropolis*, n. 09, ano 3, junho de 2012. p. 01 – 18.

¹¹⁶⁸ Sales, ao analisar a imigração paraguaia ao Brasil a partir da concentração fundiária em curso no país vizinho operada pelas empresas e produtores brasileiros lá instalados, chega a conclusão semelhante ao considerar que a expansão brasileira àquele território estaria condicionando a vinda de paraguaios ao Brasil. SALES, Teresa. Migrações de Fronteira entre o Brasil e os Países do Mercosul. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais (REBEP)*, v. 13(1), 1996. p. 87 – 98.

¹¹⁶⁹ PATARRA, Neide Lopes. Op. cit., p. 12.

Haiti pelo governo brasileiro, incluindo de visitas de Estado do Presidente Lula até amistosos da seleção brasileira e um conjunto de informações bastante imprecisas sobre a vida no Brasil.

Destaca-se que há pouca informação objetiva ao alcance dos migrantes haitianos. A maior parte da mesma, no que se refere às condições de vida no Brasil, provém dos retratos que fazem os meios de comunicação de massa, não são numerosos e usualmente estão baseados nos esportes, rumores propagados por traficantes, e o boca a boca anedótico através da Construtora OAS, companhia brasileira que construiu várias estradas na metade sul do país, e o Batalhão Brasileiro Minustah. Há uma compreensão generalizada de que existem oportunidades laborais no Brasil para trabalhadores não qualificados, os vistos são relativamente fáceis de obter e a suposição de que o Brasil não deporta aos migrantes irregulares. Os migrantes que esperavam radicar-se de modo permanente no Brasil eram uma minoria. Aqueles que buscavam apenas residir de modo temporário, em termos gerais esperavam poupar de 10.000 a 20.000 dólares por ano (a estimativa resulta das discussões com os grupos focais). Entre os migrantes que buscam residir de maneira permanente, suas expectativas incluíam a compra de um veículo e uma casa, e dispor de fundos suficientes para trazer toda a sua família ao Brasil e cobrir suas necessidades materiais com um único salário. Quanto aos migrantes mais jovens, suas expectativas principalmente estavam associadas ao acesso a uma educação superior¹¹⁷⁰.

¹¹⁷⁰ METZNER, Tobias. La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen. *Cuadernos Migratorios*, n. 6. Buenos Aires: OIM, 2014. Pp. 15-16.

Estas informações imprecisas sobre as condições de vida e de trabalho no Brasil, vinculadas no Haiti, tornam-se atraentes em um contexto de crise econômica e política permanente vivido por um povo que já possui reconhecida tradição migrante¹¹⁷¹. Segundo Fernandes e Faria¹¹⁷², estas informações têm origem, também, em redes de tráfico de pessoas existentes no país. Referindo-se a trabalho de Louidor et al, Fernandes e Faria indicam haver

pelo menos duas redes de tráfico que recrutam cidadãos no Haiti, principalmente no oeste e norte do país. Estas redes prometem trabalho e estudos em países da América Latina e até mesmo nos Estados Unidos e Europa; utilizam Cuba e a República Dominicana como países de trânsito e dirigem os imigrantes ao Equador, onde abandonam suas vítimas. É possível que o início da imigração para o Brasil também esteja atrelada a esta rede, uma vez que a maioria dos haitianos não permanece no Equador¹¹⁷³.

Os chamados coiotes propagam, então, a ideia de que o Brasil tem permanecido imune à crise econômica, de que há abundância de trabalho disponível e facilidades de entrada, documentação e permanência no Brasil. O preço

¹¹⁷¹ CASTOR, Suzy. *Migración y Relaciones Internacionales (el caso haitiano-dominicano)*. México, D.F: Editora de la UNAM, 1978.

¹¹⁷² FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. A Diáspora Haitiana no Brasil: Processo de entrada, características e perfil. In: BAENINGER, Rosana et al (org). Op. cit..

¹¹⁷³ LOUIDOR, W. E. et al. Os fluxos haitianos para América Latina: Situação atual e propostas. In: MACHADO e GONZÁLEZ (Org). *Análise de Conjuntura América Latina e Caribe*. São Leopoldo – RS: Humanitas Unisinos, 2011.

cobrado pelo agenciamento, prometem, seria obtido logo nos primeiros meses no Brasil.

A capacidade de a presença do Brasil no Haiti condicionar fluxos migratórios de haitianos ao Brasil é apresentada também por relação bibliográfica levantada por Fernandes, segundo o qual “alguns autores indicam que a presença das tropas brasileiras no Haiti poderia ter contribuído para disseminar a ideia do Brasil como país de oportunidades, principalmente no momento em que grandes obras estavam em execução e a taxa de desemprego em descenso”¹¹⁷⁴.

Essa proposição encontra respaldo teórico ¹¹⁷⁵ e reverbera nas próprias palavras do Vice-Cônsul brasileiro no Haiti, Cláudio Teixeira¹¹⁷⁶. Ao referir-se à presença de soldados brasileiros no país e o convívio destes com cidadãos haitianos, Teixeira argumenta de modo a sinalizar concordância com essa hipótese.

Nós temos aí agora cerca de 850 militares. Já ouvi dizer que esse número já foi de 1.600 pessoas, que ultrapassou 2.000, mas com certeza essa nossa liderança, essa missão de paz aí ela é muito efetiva, é eficiente, né? E há uma simpatia, uma proximidade muito grande do haitiano com o brasileiro. Então de vez em quando eu vou aqui na janela e as vezes vêm alguns militares, às vezes a pessoa precisa fazer uma procuração para resolver algum problema lá então eles vêm aqui no Consulado e normalmente eles vem

¹¹⁷⁴ FERNANDES, Duval (Coord.). Op. cit., p. 95.

¹¹⁷⁵ PATARRA, Neide Lopes. Op. cit.

¹¹⁷⁶ A entrevista com os vice-cônsules do Brasil no Haiti foi feita no âmbito de trabalho de campo realizado em Porto Príncipe entre 30 de Maio de 2016 e 16 de Junho de 2017.

aqui com um carro de campanha deles, né? Então vem o interessado, sobe aqui e fica um ou dois lá no veículo militar e a gente vê daqui: os haitianos já chegam, querem conversar com eles, sabe? [...] Então eles são muito bem vistos aqui, pelo menos para a população haitiana, e pela própria Minustah aqui, que é a representante, a ONU né, sempre que tem cerimônia lá no Brabat ela sempre tá presente, ela sempre enaltece muito o trabalho do Exército brasileiro, então com certeza eu acho que contribuiu muito o trabalho do Brasil aqui¹¹⁷⁷.

Questionado diretamente sobre se essa contribuição seria também à constituição do fluxo, em nossos termos à formação da “migração de dependência”, Teixeira responde “sim”, no que o também Vice-Cônsul brasileiro no Haiti, Tarcísio Dias, concorda:

Eu acho que eles deram o ponta pé inicial nessa vontade que eles têm de ir pro Brasil né? Eu acho que a Minustah ela tem um trabalho fundamental, né, porque eu acho que se eles tivessem feito um trabalho... mal trabalho, né, com certeza poderia até existir o visto humanitário, né, mas acho que a procura e a busca não seriam tão grande. Com certeza o trabalho inicial foi sim da Minustah, o trabalho pioneiro foi da missão brasileira¹¹⁷⁸.

Além desta presença, há de se destacar também que as obras para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016 na cidade do Rio de Janeiro empregaram muitos trabalhadores estrangeiros. Ainda segundo

¹¹⁷⁷ TEIXEIRA, Cláudio. Entrevistado pelos autores em jun. 2016.

1178 DIAS, Tarcísio. Entrevistado pelos autores em jun. 2016.

Fernandes, é possível citar também como causa “a realização do Jogo da Paz como fator que contribuiu para disseminar a imagem do Brasil naquele país”¹¹⁷⁹, bem como a ida do ex-presidente Lula ao Haiti, em fevereiro de 2010, quando ele discursou ao povo haitiano e disse que eles seriam muito bem recebidos no Brasil. Esse discurso teria operado na prática como um convite à imigração haitiana.

Conclusão

A relação entre a presença brasileira no exterior e os fluxos migratórios ao país não é, certamente, direta ou causal. Trata-se, melhor dizendo, de fenômenos vinculados, associados. Da mesma forma, parece-nos restrita e parcial a interpretação de que a imigração haitiana no Brasil decorre exclusivamente do terremoto de 2010, ignorando os processos históricos de emigração haitiana e a própria natureza estrutural de seus fatores de expulsão populacional¹¹⁸⁰. De modo a superarmos essas limitações e analisarmos a imigração haitiana no Brasil como um fenômeno social complexo, abordamos esse tema a partir das referidas três dimensões (haitiana, internacional e brasileira); dimensões essas intimamente relacionadas pelo fenômeno da dependência.

Todavia, é importante definir, como fizemos nesse texto, a atuação específica da presença militar e econô-

¹¹⁷⁹ FERNANDES, Duval (Coord.). Op. cit., p. 12.

¹¹⁸⁰ BAPTISTE, Chandeline Jean; VIEIRA, Joice Melo. Catástrofe Ambiental e Migração Internacional: A perspectiva dos imigrantes haitianos na cidade de São Paulo. In: BAENINGER, Rosana et al (org). Op. cit.

mica sobre a inserção do Brasil no imaginário migratório haitiano. A ideia, divulgada por militares brasileiros da MINUSTAH, de um “Brasil potência”, verdadeiro “novo Eldorado”, estimula, em contexto de dependência de remessas, a formação de novos fluxos migratórios, a partir de então para o território brasileiro. A “migração de dependência” daí derivada traz em si a busca de melhores condições de vida e de trabalho. Essas ideias costumam ser tão imprecisas quanto equivocadas.

Procuramos, ao longo deste texto, apresentar as principais características teóricas e metodológicas do conceito “migração de dependência”, utilizado aqui para definir a imigração haitiana no Brasil.

A definição dos contornos teóricos e metodológicos deste conceito exigiu a utilização de categorias como dependência e superexploração da força de trabalho e conceitos como fatores de expulsão e fatores de atração. Não obstante a articulação entre esses conceitos e categorias, em muitos deles foram utilizadas notas de rodapé para aprofundamento teórico. Também em decorrência do objetivo específico deste texto, não pudemos caracterizar, social e demograficamente, de forma mais ampla a presença haitiana no Brasil. Todavia, cabe destacar que justamente desta caracterização que surge o conceito de “migração de dependência”, como síntese de um processo social em que o fenômeno da dependência está presente desde a formação dos fatores de expulsão, no Haiti, até a forma que assume a inserção laboral dos imigrantes haitianos, já no Brasil.

As novas mobilidades surgidas no interior do processo de migração haitiana, seja para outros países da América do Sul, seja de retorno para o próprio Haiti, não anulam a validade teórica do conceito de “migração de dependência”, senão que o confirma, dado que são, fundamentalmente, efeitos da extensão da crise capitalista ao Brasil e da reprodução, ampliada, da dependência no capitalismo brasileiro, na atual etapa de desnacionalização e desindustrialização em curso no país. Essas novas mobilidades, no entanto, exigem ainda estudos específicos, de modo a compreendê-las não apenas dentro da tradição migrante haitiana, mas também como resultado de processos particulares em curso nestes próprios países.

Igualmente, é importante refletir sobre o elevado grau de especificidade da presença haitiana no Brasil em relação a outros “periféricos na periferia” em nosso país. Diferente de migrantes africanos e sul-americanos, por exemplo, possuem uma regulamentação específica no que se refere à sua documentação e logram, com isso, maior acesso ao mercado formal de trabalho. Isso não significa, como pudemos demonstrar, que não haja trabalho precário mesmo em contexto de formalidade tampouco que a informalidade não seja o destino de muitos e muitas haitianas em território brasileiro, o que se tem visto com maior força especialmente desde 2015.

Nesse sentido, não obstante sua condição específica, os imigrantes haitianos, que ao não ser reconhecidos como refugiados recebem a Resolução Normativa 97, acessam através do visto de ajuda humanitária CPF e carteira de

trabalho, documentação essencial para a sua inserção no mercado formal de trabalho. Isso, no entanto, está longe de significar que não necessitem de medidas protetivas específicas. Algumas das medidas protetivas, como encaminhamento a trabalho formal, fiscalização das condições de trabalho, acesso à saúde e à educação, moradia digna e defesa de sua economia popular, são feitas por espaços e órgãos da sociedade civil, na esteira da ausência de políticas públicas específicas. Essas demandas são essencialmente municipais, de modo que a Nova Lei de Migrações no Brasil deva, em sua regulamentação, ser um instrumento de políticas sociais nas gestões municipais.

Referências Bibliográficas

BAENINGER, Rosana. Migração Transnacional: elementos teóricos para o debate. In: BAENINGER, Rosana et al (org). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

_____. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *Por Dentro do Estado de São Paulo*. v. 9, Migração Internacional. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp, p. 9-22, 2013.

BAPTISTE, Chandeline Jean; VIEIRA, Joice Melo. Catástrofe Ambiental e Migração Internacional: A perspectiva dos imigrantes haitianos na cidade de São Paulo. In: BAENINGER, Rosana et al (org). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; MOZINE, Viviane. Apátridas do século XXI: Desafios atuais na fronteira do Haiti e República

Dominicana. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados. v. 4, n. 8, p. 137-149, jul./dez. 2015.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; MOZINE, Viviane. Imigração e Refúgio no Brasil Contemporâneo: 1930-2012. In: CUTTI, Dirceu et al. (Org). *Migração, Trabalho e Cidadania*, São Paulo: EDUC, 2016.

CANALES, Alejandro. *E Pur Si Muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global*. Guadalajara: M.A Porrúa Y Universidad de Guadalajara, 2015.

CASTOR, Suzy. *Migración y Relaciones Internacionales (el caso haitiano-dominicano)*. México, D.F: Editora de la UNAM, 1978.

CENTRO BONÓ. *Desnacionalización y Apatridia en República Dominicana Hoy*. Santo Domingo/República Dominicana: Centro Bonó, 2016.

CEPAL *La Actual Crisis Financiera Internacional Y Sus Efectos En América Latina Y El Caribe*, 2009.

COSTA, Pe. Gelmino. Memória da chegada de imigrantes haitianos a Manaus, 2010-2014: presença da Pastoral do Migrante. *Cadernos de Migração*, São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, n. 8, 2016.

COTINGUIBA, Geraldo Castro. *Imigração haitiana para o Brasil: a relação entre trabalho e processos migratórios*. Dissertação (Mestrado em História e Estudo Culturais) – Fundação Universidade Federal de Rondônia/UNIR/RO, 2014.

COUTO, Kátia Cilene do. Notas de pesquisa: entre o Haiti e o Brasil. In: BAENINGER, Rosana et al (org). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiá: Paco Editorial, 2016.

COVARRUBIAS, Humberto Márquez. Desarrollo y Migración: Una lectura desde la Economía Política. *Revista Migración y Desarrollo*, n. 14, p. 59-87, primeiro semestre de 2010.

DURAND, Jorge. Haity y la Salida Migratória. *Periódico La Jornada*, 2010.

FERNANDES, Duval (Coord.). *Projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”*. Belo Horizonte: TEM/IOM-OIM/PUC Minas/GEDEP, 2014.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. A Diáspora Haitiana no Brasil: Processo de entrada, características e perfil. In: BAENINGER, Rosana et al (org). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

GROSGOUEL, Ramón. Migrantes Coloniales Caribeños em los Centros Metropolitanos del Sistema-Mundo. Los casos de Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. *Documentos CIDOB*, v. 13 – série migraciones, p. 01-51, Junho de 2007.

JUBILEU BRASIL. *Haiti: Soberania e Dignidade*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LOUIDOR, W. E. et al. Os fluxos haitianos para América Latina: Situação atual e propostas. In: MACHADO e GONZÁLEZ (Org). *Análise de Conjuntura América Latina e Caribe*. São Leopoldo – RS: Humanitas Unisinos, 2011.

LUCE, Mathias S. *A Teoria do Sub Imperialismo em Ruy Mauro Marini: Contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital. A história de uma categoria*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História. Porto Alegre, 2011.

LUCE, Mathias S. A Superexploração da Força de Trabalho no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 32, p. 119 – 141, junho – 2012.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. *A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti*. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2017.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. *Migração Internacional e Dependência na Divisão Internacional do Trabalho: um estudo da região sul de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Unicamp. Campinas, 2013.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires, BAENINGER, Rosana. Imigração Haitiana no Brasil e Remessas para o Haiti. In: BAENINGER, Rosana et al (org). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e Revolução*. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

MATTEI, Lauro; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. A política Econômica Durante o Governo Lula (2003 – 2010): Cenários, Resultados e Perspectivas. In: DE PAULA, Marilene (Org.). *“Nunca Antes na História desse País” ...? Um balanço das políticas do Governo Lula*. Rio de Janeiro – RJ: Fundação Heinrich Böll, 2011.

METZNER, Tobias. La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen. *Cuadernos Migratorios* n. 6. p. 15-33, 2014.

OIM. La Migración Haitiana Hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos. *Cuadernos Migratórios* n. 6, 2014.

PIERRE-CHARLES, Gérard. Haiti (1930-1975): A Crise Ininterrupta. In: CASANOVA, Pablo González (Org.). *América Latina: História de meio século*, v. 3. Brasília: Editora UnB, 1990.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: País de imigração? *Revista E-Metropolis*, n. 09, ano 3, p. 01 - 18, junho de 2012.

PATARRA, Neide Lopes, BAENINGER, Rosana. Migrações internacionais recentes - o caso do Brasil. In: PATARRA, Neide Lopes (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FNUAP; p. 79 - 87, 1995.

PERAZZA, Jorge. Introducción. In: OIM. La Migración Haitiana Hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos. *Cuadernos Migratórios* n. 6, p. 11-14, 2014.

SALES, Teresa. Migrações de Fronteira entre o Brasil e os Países do Mercosul. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais (REBEP)*, v. 13(1), p. 87 - 98, 1996.

SEGUY, Franck. *A catástrofe de janeiro de 2010, a "Internacional Comunitária" e a recolonização do Haiti*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2014.

SEITENFUS, Ricardo. Haiti. *Dilemas e Fracassos Internacionais*. Ijuí/RS: Editora UNIJUÍ, 2014.

SILVA, Sidney Antônio da. A Imigração Haitiana e os Paradoxos do Visto Humanitário. In: BAENINGER, Rosana et al (org). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. 15. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

VILLEN, Patrícia. Periféricos na Periferia. In: BAENINGER, Rosana et al (org). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

ZIBECHI, Raúl. *Brasil Potencia: Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Santiago de Chile: Editorial Quimantú, 2012.

A Acolhida Humanitária: desafios regulatórios no Brasil

Luís Renato Vedovato*

Introdução

Depois de um longo caminho de tentativa de adequação da legislação aplicável aos migrantes no Brasil, foi aprovada, recentemente, a Nova Lei de Migração Brasileira (NLM), Lei n. 13.445/17, que tem fundamento em um conjunto de normas de direitos humanos. No decorrer do longo período de vigência do Estatuto do Estrangeiro, a conhecida Lei n. 6.815/80, e mesmo antes disso, a norma interna brasileira era fundada no tratamento do estrangeiro sob o prisma da segurança nacional. De fato, após um longo período em que o migrante foi considerado, pela legislação interna do país, como alguém a ser evitado, a lei nascida do projeto de iniciativa do Senado da República indica a proteção da dignidade humana como seu ponto fundamental. No entanto, o Presidente da República vetou mais de vinte dispositivos da nova lei e, apesar desse ser exercício de uma prerrogativa presidencial, esses vetos possuem um indicativo para a regulamentação da lei que tem sua vigência se aproximando.

Um dos pontos pendentes de regulamentação é o artigo 14, parágrafo 3º, relativo à acolhida humanitária, nos seguintes termos:

* Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor de Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC de Campinas).

Artigo 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I - o visto temporário tenha como finalidade:

[...]

c) acolhida humanitária;

[...]

parágrafo 3o O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

Essa é uma importante questão a ser regulada pelo decreto. Sendo importante dizer que, apesar de inúmeras normas restritivas de direitos dos estrangeiros, muitos avanços foram alcançados com uma interpretação avançada. É o caso do artigo 95, que dispõe que o “estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis”.

O Poder Judiciário, numa interpretação de acordo com direitos humanos, passou a decidir que tais direitos são aplicados a todos e a todas, não apenas a quem possui residência no Brasil¹¹⁸¹. Vale destacar que isso aconteceu apesar da Constituição Federal ter trazido clara referência

¹¹⁸¹ HC 94.016, rel. min. Celso de Mello, j. 16-9-2008, 2ª T, DJE de 27-2-2009.; HC 94.477, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-9-2011, 2ª T, DJE de 8-2-2012; HC 72.391 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 8-3-1995, P, DJ de 17-3-1995

à residência do estrangeiro para garantir igualdade de direitos, como será analisado adiante.

A acolhida humanitária, nesse sentido, é fundamental para que o Brasil possa aprofundar suas relações sul-sul¹¹⁸². Assim, com a aprovação da NLM, essa é uma disposição a ser adequada às novas realidades migratórias. Portanto, é necessário que a nova lei continue nessa linha de aprofundamento e reconhecimento dos atuais desafios dos fluxos migratórios¹¹⁸³.

Todavia, esse novo contexto não envolve apenas as migrações Sul-Sul¹¹⁸⁴, mas também traz uma complexidade real que insere o país na rota migratória mundial, como é o caso da vinda dos sírios¹¹⁸⁵ ou como acontece com os haitianos¹¹⁸⁶.

O presente trabalho fará um histórico sobre o movimento recente que levou à aprovação da NLM, depois, busca-se indicar quais são as principais práticas para regulamentação da acolhida humanitária.

¹¹⁸² As relações sul-sul são as mantidas entre países do hemisfério sul.

¹¹⁸³ BAENINGER, Rosana; MESQUITA, R. B. Integração Regional e Fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. *Revista Transporte y Territorio*, v. 14, p. 146-163, 2016, p. 150.

¹¹⁸⁴ Migrações Sul-Sul envolvem pessoas que circulam entre países do hemisfério sul.

¹¹⁸⁵ CALEGARI, Marília; BAENINGER, Rosana. From Syria to Brazil. *Forced Migration Review*, v. 51, p. 96, 2015.

¹¹⁸⁶ BAENINGER, Rosana et al. (org.). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

1. A NLM: construção histórica

A NLM vem substituir os seguintes veículos normativos:

- a) a Lei n. 818/49 - regula a aquisição, a perda e a re-aquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos;
- b) Estatuto do Estrangeiro - Lei n. 6.815/80.

E o decreto que a regulamenta (Decreto 9.199 de 2017) revoga o Decreto n. 86.715/81. Tudo indica que a lei por si só não vai se bastar, pois contém muitos artigos que demandam regulamentação, tema que será mais adiante exposto.

Após uma longa pressão da sociedade civil, por intermédio da Missão Paz, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Conectas, Caritas, entre outros, e após a apresentação de projetos e anteprojetos anteriores, deu-se um passo consistente.

No Senado Federal, o então Senador Aloizio Nunes apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.288/13, que teve sua tramitação e aprovação, tendo sido remetido à Câmara dos Deputados em 04 de agosto de 2015.

Na Câmara dos Deputados, o projeto ganhou novo número e passou a ser o Projeto de Lei (PL) n. 2516/15. Depois de uma longa tramitação com inúmeros debates, foi aprovado um projeto substitutivo, no dia 06 de dezembro de 2016, logo enviado ao Senado, pois recebeu alterações no texto.

Assim, o Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) n..7/16, ao PLS n. 288/13, foi aprovado depois de uma quase batalha no plenário, que alcançou os meios ele-

trônicos, com votação virtual sobre o tema para pressionar os que buscavam a aprovação do substitutivo. A aprovação não veio sem grande batalha ideológica no Senado. A questão migratória entrou na pauta política e vários grupos buscaram se valer do combate à lei para o alcance de dividendos políticos, como bem destacou Tarciso Dal Maso Jardim¹¹⁸⁷, ao dizer que “a regra é não ler o projeto e disseminar o discurso de ódio, de preferência enrolado na bandeira nacional, em homenagem à tradição discriminatória de nossas leis”¹¹⁸⁸.

No plenário do Senado a batalha se deu em dois *rounds*. No dia 11 de abril, houve tentativa de votação, porém, um pedido de adiamento foi aceito e nova data foi marcada para o dia 18, dia em que foi aprovada. Deve ser destacado que o substitutivo foi aprovado apesar de haver uma consulta popular online no site do Senado cujo resultado foi contrário à aprovação da lei¹¹⁸⁹. A despeito da consulta, houve aprovação e o projeto seguiu para sanção presidencial.

O cenário naquele momento testemunhava pequenas manifestações violentas contrárias à NLM, com maior destaque para as ocorridas na Avenida Paulista, na cidade de São

¹¹⁸⁷ JARDIM, Tarciso Dal Maso. Até quando a lei brasileira será xenófoba? *Nexo*, São Paulo, 16 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/At%C3%A9-quando-a-lei-brasileira-ser%C3%A1-xen%C3%B3foba>>. Acesso em: 09 set. 2017.

¹¹⁸⁸ *Ibid.*

¹¹⁸⁹ Informação disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=127792>>. Acesso em: 09 set. 2017.

Paulo. Os manifestantes pediam o veto total da lei. Houve baixa adesão, mas ganharam destaque nos noticiários¹¹⁹⁰.

O Presidente exerceu o veto em 18 dispositivos do projeto. Tais vetos podem indicar uma preocupação com relação à interpretação da lei e sua aplicação, em especial também com relação à sua regulamentação. O próximo passo, então, é a análise de alguns dos vetos exercidos.

2. Da Acolhida Humanitária

O artigo 3º, no inciso VI, reconhece a acolhida humanitária, o que leva à conclusão de que o Brasil fica impedido de se negar a acolher pessoas que enfrentam uma tragédia humanitária, devendo o regulamento, segundo o artigo 14, parágrafo 3º da NLM, cuidar da competência e das possibilidades de concessão.

O artigo 3º é importante norteador da interpretação de toda a NLM. Servindo, assim, de guia para que a aplicação seja feita da forma que a lei exige, como será visto mais adiante.

No artigo 14, parágrafo 3º, da NLM, está estabelecido que o

visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande

¹¹⁹⁰ G1. Grupo Anti-Imigração Protesta na Avenida Paulista, 16 mai. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/grupo-anti-imigracao-protesta-na-avenida-paulista.ghtml>>. Acesso em 09 set.2017.

proporção, de desastre ambiental, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

Assim, como se depreende do texto, fica permitida a ampliação para outras hipóteses, na forma de regulamento. Em outras palavras, a NLM não traz rol taxativo nesse caso.

Uma alternativa interessante de regulação é a trazida como proposta para a acolhida dos venezuelanos, em 2016. Tal proposta veio da sociedade civil, de órgãos como o Instituto de Migração e Direitos Humanos, tendo sido apoiado pela Procuradoria da República e pela Defensoria Pública.

Assim, a proposta busca solução para a regularização migratória desses migrantes, com acesso à Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), além do acesso à residência provisória, conforme o Acordo de Residência do Mercosul e Estados Associados (Decreto n. 6975/09).

Por conta de tal sugestão, criou-se a Resolução Normativa n. 126/17, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que permitiu a residência provisória por 2 anos para os venezuelanos:

Considerando o fluxo migratório a unidades da Federação, sobretudo na região Norte, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do referido Acordo de Residência, que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país [...].

Na Argentina, a lei confere tratamento especial para os que alegarem questões humanitárias ao juízo da Dire-

toria Nacional de Migrações. Dessa forma, havendo uma crise humanitária no mundo, mesmo que ela seja desconhecida no país, uma vítima poderá solicitar acolhida humanitária diretamente, não sendo necessária uma decisão anterior sobre a situação do país para só depois ser possível a concessão de tal acolhida. Logo, importante que no Brasil seja aberta essa possibilidade, no sentido de que o regulamento exponha um rol exemplificativo de situações de acolhida humanitária, permitindo que um órgão interno, como o CNIg, possa identificar outros casos de concessão de acolhida humanitária. Nesse ponto, se o migrante puder alegar tal situação, ele abriria a oportunidade para que o Brasil se pronunciasse sobre o tema. Podendo, inclusive ampliar aos familiares tal condição. Outro exemplo interessante é a legislação mexicana. Nesse país, é possível alcançar a proteção humanitária, mesmo se não estão presentes os requisitos para concessão de asilo ou para o reconhecimento do *status* de refugiado, nas hipóteses em que existir uma causa que a fundamente a partir da análise da secretaria de migrações. Nesse sentido, a nova regulamentação deveria se preocupar em estabelecer um rol exemplificativo de hipóteses de concessão da acolhida humanitária. Além disso, deveria estabelecer a competência da autoridade interna para decidir sobre se um caso específico é para acolhida humanitária. Facilitaria o processo, a existência de parâmetros para identificação de uma crise humanitária. Além disso, importante destacar que as hipóteses de acolhida humanitária não podem ser restritas às hipóteses de refúgio. Em outras palavras, se a acolhi-

da humanitária repetir, como situações de concessão, os cenários já abarcados pelo refúgio, haveria negação desse direito e clara violação ao que está estabelecido no artigo 14, parágrafo 3º, da NLM. Nesse sentido, é mandamento que a acolhida humanitária vá para além do refúgio, permitindo que se garanta a existência desse direito e ele não fique apenas como promessa inculpada no texto legal. Necessário, portanto, que o texto do decreto regulamentador avance na proteção, definindo rol exemplificativo, parâmetros de concessão e autoridade competente para definir tal situação concreta.

3. A Relevância da Hermenêutica Jurídica Para a Efetividade dos Princípios da NLM

A acolhida humanitária não é o único ponto, como se sabe, em que se exige regulamentação. Na verdade, são vários os dispositivos que exigem regulamentação por decreto, destacando-se aqueles referentes aos pontos a seguir:

1. Vistos humanitários
2. Migrantes fronteiriços
3. Concessão e manutenção de asilo
4. Proteção aos apátridas
5. Cumprimento de pena e transferências de presos
6. Devido processo legal (repatriação; expulsão; e infrações administrativas)
7. Prazos e procedimentos

Não se pode negar que a ausência dos direitos humanos poderá contaminar negativamente a regulamentação da lei, o que torná-la-ia ilegal, pois violadora do espírito da

lei que busca regulamentar. Nesse sentido, a regulamentação, se distante da aplicação dos direitos humanos, trará claros desafios à proteção do migrante no Brasil, podendo fazer o cenário retroagir a um contexto de tratamento do migrante como desafio de segurança nacional, como acima já exposto. Além de exigir que o migrante busque seus direitos junto ao Poder Judiciário.

Logo, sem muita necessidade de profundos estudos, é possível se concluir que, no que toca aos vistos humanitários, será importante que se entenda o contexto atual de crise e a possibilidade do mundo enfrentar inúmeros novos desafios, devendo ser definido o órgão competente para definição e quem poderia provocar para que seja concedido tal visto.

Além disso, a realidade dos migrantes fronteiriços não pode ser ignorada, daí, o tratamento correto dessa realidade poderá servir para levar mais cidadania para as pessoas que enfrentam tal situação.

Assim, a garantia do devido processo legal e a certeza da proteção dos direitos humanos formam o cenário que deve ser respeitado para efetiva aplicação da lei, tendo em vista que estão colocados no seu objetivo.

A NLM traz uma longa lista de princípios que estão determinados para fazer a regência da política nacional migratória. Tais princípios são: (i) universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; (ii) repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; (iii) não criminalização da imigração; (iv) não discriminação em razão dos critérios ou

dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; (v) promoção de entrada regular e de regularização documental; (vi) acolhida humanitária; (vii) desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; (viii) garantia do direito à reunião familiar; (ix) igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; (x) inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; (xi) acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; (xii) promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; (xiii) diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; (xiv) fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas; (xv) cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; (xvi) integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; (xvii) proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; (xviii) observância ao disposto em convenções e tratados internacionais; (xix) proteção ao brasileiro no exterior; (xx) migração e desenvolvimento humano no local de origem, como

direitos inalienáveis de todas as pessoas; (xxi) promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e (xxii) repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. Logo, percebe-se que a nova lei troca as restrições pelos princípios e a segurança nacional pelos direitos humanos.

A NLM preserva por completo os direitos dos refugiados, determinados pela Lei n. 9.474/97, pois, em seu artigo 122 determina que “na aplicação desta Lei, devem ser observadas as disposições da Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio”. Isso se deve ao fato de que a proteção do refugiado na América Latina e no Brasil é tida como referência. Mais um motivo para se defender que a acolhida humanitária deve ir além do refúgio.

Nesse sentido, o Brasil passa por monitoramento feito por órgãos internacionais, mas é importante que o país esteja à frente para garantir a proteção dos migrantes, que formam a origem do grande contingente da sua população.

No dia 18 de dezembro de 2009, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) proferiu a mensagem SG/SM/12.667, na qual afirmou que a migração envolve todos os países do mundo, quer como local de origem, trânsito ou destino, quer como uma combinação destes. Na mensagem, ele afirmou, ainda, que, em 2009, cerca de 200 milhões de pessoas, ou 3% da população mundial, viviam fora do país de seu nascimento.

De acordo com o Secretário-Geral, a migração pode ser uma experiência positiva e de habilitação para os pró-

prios migrantes, e também para o lar e para as sociedades de acolhimento; mas, reconheceu que para muitos deles a realidade é de discriminação, exploração e abuso, afirmando que eles são alvos frequentes de discurso de ódio, perseguição e violência. Os migrantes são injustamente acusados de crime e de serem causadores das dificuldades econômicas, além de estarem sujeitos à discriminação generalizada.

Para a ONU, a crise econômica e financeira mundial agravou a vulnerabilidade dos migrantes. Muitos países ampliaram as restrições em matéria de migração e adotaram medidas mais duras para combater a migração irregular, o que traz para essa Organização a preocupação com o fato de que essas medidas podem aumentar o risco de exploração e abuso e reforçar a ideia de que os imigrantes têm parte na culpa pelos efeitos da crise, alimentando atitudes anti-imigrantes e de xenofobia¹¹⁹¹.

Na mensagem, no entanto, o Secretário-geral ressalta que, mesmo em lugares onde o desemprego é elevado, muitas vezes há uma demanda de trabalhadores estrangeiros em determinados setores, por possuírem as habilidades necessárias para impulsionar o crescimento econômico. Longe de causar a crise, para o Secretário-geral, a migração é, na verdade, parte da solução em longo prazo.

No plano internacional, sob os auspícios da ONU, destaca-se a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das

¹¹⁹¹ VEDOVATO, Luís Renato. *O Direito de Ingresso do Estrangeiro*. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 30.

suas famílias¹¹⁹², que se foca na proteção dos direitos dos migrantes. Ela foi aprovada no seio da ONU, tendo sido adotada como Resolução da Assembleia Geral sob o número 45/158, de 18 de dezembro de 1990. Ao final da mensagem, o Secretário-Geral exortou todos os Estados-membros que ainda não ratificaram ou aderiram à Convenção a fazê-lo, além de demonstrar a preocupação da ONU com a proteção dos direitos humanos dos migrantes. Também destacou a necessidade de colocar os direitos humanos no centro da política de migração e de sensibilização para o fato de que os migrantes fazem contribuições positivas para a vida econômica, social e cultural de seu país anfitrião. A mensagem mostra a importância do tema para o cenário global. A atuação que ultrapassa um país isoladamente é de extrema relevância, pois as consequências da migração atingem grande parte dos países do mundo.

Assim, a hermenêutica jurídica deve estar de acordo com as organizações às quais o Brasil está vinculado. Nesse sentido, não é compatível com essa hermenêutica das normas jurídicas simplesmente virar as costas para os migrantes, fazendo-os retornar à condição de questão de segurança nacional, em especial com o texto da NLM. Agindo de outra forma que não seja a de dar guarida aos direitos humanos também no campo da migração, o Brasil

¹¹⁹² Importante ressaltar que a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas famílias, apesar de muito esforço, não é vinculante ao Brasil (VEDOVATO, Luís Renato; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz; SAMPAIO, A. A. Proteção Internacional do Trabalhador e as Políticas Migratórias. *Revista Direito e Justiça – Reflexões Sociojurídicas*, v. XVI, 2016, p. 211-232).

violará tratados internacionais e também os fundamentos da NLM, que acaba de aprovar.

Conclusão

Os avanços trazidos pela NLM serão mais bem estruturados se houver preocupação com a hermenêutica jurídica, pois, só assim será mantido o compromisso da legislação com os direitos humanos, que devem ser garantidos e devem guiar a interpretação da NLM.

A regulamentação do dispositivo sobre acolhida humanitária não pode servir de restrição ao direito, podendo apenas servir de amparo legal para garantir tal condição àqueles que passam por condição não abarcada pelo contexto do refúgio. Assim, a acolhida deve ir para além do refúgio, ultrapassando inclusive os casos já identificados na Declaração de Cartagena, de 1984.

Logo, a lei só será inteiramente respeitada se a regulamentação trazer hipóteses que superem os casos específicos de refúgio, ou, ao menos, os casos que servem de objeto de reconhecimento do *status* de refugiado pelo Brasil.

Nesse sentido, de suma importância que a hermenêutica jurídica seja utilizada na sua plenitude para que se possa alcançar a proteção ao migrante de forma efetiva. Para tanto, o princípio do artigo 3, VI, da NLM e os tratados internacionais de direitos humanos devem ser considerados em todos os momentos de regulamentação da lei, assim como de sua aplicação. Em especial no tema relacionado à acolhida humanitária.

Referências Bibliográficas

BAENINGER, Rosana; MESQUITA, R. B. Integração Regional e Fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. *Revista Transporte y Territorio*, v. 14, p. 14, 2016.

BAENINGER, Rosana; et al (Org.) . *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2016.

CALEGARI, Marilia; BAENINGER, Rosana . From Syria to Brazil. *Forced Migration Review*, v. 51, 2015, p. 96.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. Até quando a lei brasileira será xenófoba? *Nexo*, São Paulo, 16 abr. 2017

VEDOVATO, Luís Renato; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz ; SAMPAIO, A. A. Proteção Internacional do Trabalhador e as Políticas Migratórias. *Revista Direito e Justiça – Reflexões Sociojurídicas*, v. XVI, p. 211-232, 2016.

VEDOVATO, Luís Renato. *O Direito de Ingresso do Estrangeiro*. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

Os Desafios da Integração Local na Perspectiva das Soluções Duradouras para a Proteção Integral de Refugiados e Migrantes em Situação de Vulnerabilidade: a experiência de Santa Maria

Giuliana Redin*
Alex Barcelos Monaiar**

Introdução

As migrações forçadas¹¹⁹³ são objeto do diálogo regional governamental periódico dos países da América Latina e Caribe, conhecido como *Processo de Cartagena*, e que tem como marco a Declaração de Cartagena de 1984. Ao

* Doutora em Direito. Coordenadora do Migraidh e Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professora do Departamento de Direito e PPGD da UFSM.

** Psicólogo, Mestrando em Psicologia pela UFSM e integrante do Migraidh e Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFSM.

¹¹⁹³ “O deslocamento humano marcado pela condição forçada possui várias categorizações, cada uma com um tratamento jurídico e político correspondente (embora frequentemente se assemelhem as políticas para mais de uma categoria).” (REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto. *Proteção Internacionais de Imigrantes Forçados e a Agenda Brasileira. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v.4. n. 8, jul./dez., 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>. Acesso em: 29 mai. 2017). Além dos refugiados, estão nessa categoria protetiva de migrantes forçados, os solicitantes de refúgio, apátridas e deslocados internos, conforme definições trazidas no Processo de Cartagena. Além disso, as situações incorporadas na Lei de Migração, n. 13.445/2017, de acolhida humanitária (grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento, conforme artigo 14, parágrafo 3º), também podem ser compreendidas nessa categoria, pois fazem parte da chamada “proteção complementar”, conforme refere o Plano de Ação do Brasil, de 2014, ou Cartagena +30.

longo destes 30 anos, o diálogo entre os países participantes deste processo avançou na construção das bases sobre a proteção integral da população refugiada e de migrantes forçados, por meio das chamadas *Soluções Duradouras*.

A integração local é reconhecida pelo Processo de Cartagena como uma das três soluções duradouras tradicionais e desafia a atuação dos Estados e o desenvolvimento de políticas públicas. O processo de Cartagena +30, que culminou no Plano de Ação do Brasil de 2014, reiterou e avançou em diretrizes para um programa de *Integração Local* como forma de fortalecimento e atualização do programa *Cidades Solidárias*.¹¹⁹⁴ A considerar que as migrações forçadas são motivadas por fatores que restringem ou inviabilizam a possibilidade do retorno, principalmente pelo risco à vida que esse representa, a integração local é condição para a proteção integral de migrantes forçados. Apesar das diretrizes, a integração local traz grandes desafios de direitos humanos, que estão no cotidiano de quem vive a migração, não apenas a partir da estrutural relação de desigualdade do não nacional no plano político e jurídico, mas também pelo que representa a mobilidade, sobretudo forçada, na subjetividade humana, de quem

¹¹⁹⁴ Este programa foi introduzido pelo Plano de Ação do México (PAM) de 1994, a partir do chamado “Programa de Auto-suficiência e Integração ‘Cidades Solidárias’”, que reconhecia a importância de uma proteção mais efetiva baseada no alcance a direitos sociais, econômicos e culturais do refugiado, mediante execução de políticas públicas, dentro de uma estratégia social integral, “com a cooperação técnica das Nações Unidas e das organizações da sociedade civil e o apoio financeiro da comunidade internacional, para integrar um número de refugiados a ser determinado em uma série de centros urbanos ‘piloto’ da América Latina (PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 1994).

chega e de quem recebe.

No sistema jurídico brasileiro, a Lei de Refúgio n. 9747/97, que incorporou a definição ampliada de refugiado estabelecida pela Declaração de Cartagena de 1984¹¹⁹⁵ trouxe no seu Título VII as três tradicionais *Soluções Dura-douras (Duráveis)* do *Processo de Cartagena*: repatriação com caráter voluntário, integração local e reassentamento. Para a integração local, reconheceu como direito do refugiado a facilitação documental - devido a sua condição atípica e desfavorável, devendo ser facilitado: o reconhecimento de certificados e diplomas, o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis e os requisitos para obtenção da condição de residente. Passados 20 anos da Lei de Refúgio, os desafios da integração local no plano político e jurídico vão muito além das hipóteses dos artigos 43 e 44 da Lei de Refúgio. Em 2014, o Plano de Ação do Brasil avançou no entendimento sobre a integração local e destacou as seguintes diretrizes:

- a) Impulsionar processos inclusivos para a formulação de políticas públicas e correspondente adequação da normativa interna para a integração dos refugiados.
- b) Fortalecer a coordenação das instituições governamentais e não governamentais

¹¹⁹⁵ Artigo 1º: Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; 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.

relevantes para facilitar, dentro dos marcos jurídicos vigentes, o acesso efetivo das pessoas refugiadas a “serviços públicos solidários”, como saúde, educação, habitação e emprego, e aprender com as boas práticas sobre o acesso aos direitos que têm em alguns países da região.

c) Construir políticas e um marco normativo regional para responder aos desafios da situação das famílias binacionais em matéria de integração local e à repatriação voluntária.

d) Formular políticas e programas a nível local para promover a integração intercultural das pessoas refugiadas e as comunidades de acolhida, que reflitam a contribuição dos refugiados ao desenvolvimento comunitário.

e) Ressaltar a importância de documentos de identificação pessoal, sua emissão e renovação, se possível de forma rápida e gratuita, sem qualquer menção ou referência à condição de refugiado, e promover o seu reconhecimento pelo sistema bancário nacional.

f) Facilitar a mudança do status migratório dos refugiados, de residentes temporários a residentes permanentes, e dos processos de naturalização, quando assim solicitado, através de procedimentos ágeis, acessíveis e de baixo custo.

g) Fomentar, na medida do possível, projetos de geração de renda ou meios de vida, bem como de programas de capacitação profissional e vocacional, e a participação ativa do setor público e privado na geração de empregos para os refugiados, por exemplo, através de programas de responsabilidade social de empresas, o acesso a projetos produtivos, ao microcrédito, aos programas sociais estatais e ao crédito bancário.

Soma-se aos desafios de proteção integral da população migrante-forçada o fato de que, a partir de 2012, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) passou a

adotar uma interpretação restritiva às hipóteses de refúgio no Brasil, pelo entendimento de que a situação da grave e generalizada violação de direitos humanos deve estar ligada ao *fundado temor de perseguição*. Para dar conta destas situações, foi criada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), por meio de uma política interministerial, a modalidade do visto humanitário a haitianos e a prática da concessão do visto permanente pelo viés humanitário para demais¹¹⁹⁶ fluxos migratórios como exemplo o dos senegaleses e ganeses. Essas situações, embora motivadas por questões humanitárias ou pelo viés humanitário foram afastadas da proteção internacional dos refugiados e passaram a receber uma espécie de *proteção complementar*, pela regularização documental dentro da política geral de migrações¹¹⁹⁷.

Com a nova Lei de Migração n. 13.445/2017, a proteção complementar por meio do visto humanitário ou por razões humanitárias, então emitidos pelo CNIg, passa a ser tratada a partir da *acolhida humanitária*, reconhecida expressamente como hipótese de visto temporário por “situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras

¹¹⁹⁶ A opção por “demais” ao invés de “outros” decorre do entendimento de que, apesar de a Resolução 97/2012 referir expressamente nas razões para o visto humanitário o terremoto de janeiro de 2010 no Haiti, esse fluxo não pode ser reduzido a um deslocamento ambiental. Embora o terremoto tenha agravado as condições de vida no país, potencializou, mas não determinou como razão exclusiva, um fluxo migratório já existente, também de natureza econômica.

¹¹⁹⁷ Cf. Resolução Normativa n. 18/2014 do CONARE, Resolução Administrativa n. 27/98 do CNIg e Resolução Normativa 97/2012 do CNIg.

hipóteses, na forma de regulamento”¹¹⁹⁸. Embora a Declaração de Cartagena de 1984 tenha considerado algumas dessas situações na ampliação do conceito de refúgio¹¹⁹⁹ e a Lei de Refúgio n. 9474/1997 incorporado a hipótese da “grave e generalizada violação de direitos humanos”, a partir de 2012 tais circunstâncias foram remetidas à política de proteção complementar, inserida na agenda das migrações em geral, que é tensionada e atravessada ainda por aspectos de securitização. Apesar da Lei de Migração reconhecer a não criminalização das migrações e princípios norteadores de direitos humanos, ao contrário da Lei de Refúgio, não previu expressamente a integração local, mas reconheceu a acolhida humanitária como princípio e, ainda que com restrições, uma agenda de direitos fundamentais que convergem com a política de integração local.

A *integração local*, apesar de surgir como resposta de proteção integral ao migrante forçado, vai para muito além de um direito restrito a uma categoria migratória (categoria essa em permanente disputa), é também possibilidade do exercício do Direito Humano de Migrar¹²⁰⁰. A negação desse direito a partir de condicionalidades político-jurí-
¹¹⁹⁸ Lei 13.445/2017, artigo 14, parágrafo 3º.

¹¹⁹⁹ Segundo a Declaração de Cartagena de 1984, “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.”

¹²⁰⁰ REDIN, Giuliana. *Direito Humano de Imigrar: Direitos Humanos e Espaço Público*. Florianópolis: Conceito, 2013.

dicas amplia a situação de vulnerabilidade de migrantes tradicionalmente não reconhecidos como forçados, mas cujas demandas também necessitam da integração local para a concretização dos seus projetos migratórios. O reconhecimento incondicional do Outro¹²⁰¹ e de seu projeto migratório, que muitas vezes está fora do alcance normativo, fundamenta o Direito Humano de Migrar.

Por meio do MIGRAIDH - Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) tem desenvolvido uma série de ações voltadas à integração local da população migrante e refugiada. Dentre elas, destacam-se o Programa de Acesso à Educação Superior e Técnica a Refugiados e Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade, bem como o 1º Curso de Capacitação e Formação em Direitos Humanos para Servidores Públicos, 'Migração, Refúgio e Políticas Públicas', do qual foi produzida a Carta de Santa Maria sobre Políticas Públicas para Migrantes e Refugiados.

Este texto tem por objetivo relatar essas duas experiências locais e o potencial dessas como política de integra-

¹²⁰¹ O "Outro", com "o" maiúsculo, é um conceito de Jacques Lacan para diferenciar da denominação "outros" como outras pessoas, no sentido de considerar o lugar da palavra, da linguagem, da cultura, na constituição do sujeito, ou seja, o Eu surge como afirmação a partir da negação do Outro, está na origem da constituição da identidade do sujeito. Na perspectiva do Estado, a identidade se estabelece com o vínculo político com o Estado, que é a nacionalidade, inscrita na lei, uma norma constitutiva da cisão dos sujeitos nacionais com todos os demais, portanto o estrangeiro representa o Outro absoluto, que não comunga do mesmo vínculo político, linguagem e cultura. (cf. DOUZINAS, Costas. *O Fim dos Direitos Humanos*. São Leopoldo: UNISINOS, 2009)

ção local, a partir do Direito Humano de Migrar,¹²⁰² que é a base filosófico-política que norteia toda a atuação do MIGRAIDH. Criado em 2013 na UFSM, o MIGRAIDH é um Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão que desenvolve pesquisa orientada pela promoção e difusão no Direito Humano de Migrar e ações ligadas ao acesso a direitos, desenvolvimento de políticas públicas, integração local e inserção social da população migrante e refugiada. Em 2015, por meio das ações do grupo, a UFSM firmou o Termo de Parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para constituição da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) na UFSM, tendo o MIGRAIDH como responsável técnico pelo convênio.

1. Um Olhar Sobre a Integração Local Pelo Reconhecimento das Múltiplas Vulnerabilidades do Sujeito da Migração Internacional

As migrações internacionais têm muito a dizer sobre a violência intrínseca à constituição do próprio Estado. A constituição do Estado, ao criar uma definição de nacionalidade a partir de um conjunto de características identitárias da população, de um território delimitado e de um ordenamento jurídico, simultaneamente define o estrangeiro, o não-nacional, aquele que não se é, aquele que permanecerá como potencial ameaça à integridade e

¹²⁰² O projeto MIGRAIDH baseia-se na tese de doutoramento “Direito Humano de Imigrar: Direitos Humanos e Espaço Público”, de autoria da professora Giuliana Redin, coordenadora do projeto, que, pela via do ensino, pesquisa e extensão, tem trabalhado a temática das migrações exclusivamente na perspectiva dos direitos humanos.

constituição do Estado. Para Douzinas¹²⁰³ “a exclusão dos estrangeiros é, por analogia, tão constitutiva da identidade nacional quanto o é da subjetividade humana”, um importante elemento que está na representação desse estrangeiro a partir da autoridade do Estado ou da fundação da lei: “o trauma constitutivo” ou a “dificuldade que temos de viver com o Outro em nós, de viver como um outro”. A lei, portanto, passa a empregar, segundo o autor, uma série de estratégias de repúdio e negação desse Outro, aquele que não se é, não se quer ser.

Assim, os migrantes internacionais, de maneira geral, encontram muito mais facilmente políticas restritivas e de criminalização, ficam submetidos às mais variadas formas de violência e exploração pela dificuldade em acessar direitos, quando, ao contrário, deveriam encontrar a acolhida nos países de destino, para além de um compromisso político e legal de reciprocidade, mas como um direito humano. Banaliza-se a violência que nega o direito humano de migrar e, com isso, promove-se, pela inscrição na lei, a exclusão e a xenofobia.

Ambas as ações objeto deste relato de experiência partem do entendimento de que a condição de migrante ou de refugiado representa sempre uma “uma categoria incômoda no campo político”, parafraseando Giralda Seyferth¹²⁰⁴:

¹²⁰³ Ibid, p. 363.

¹²⁰⁴ SEYFERTH, Giralda. *Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político*. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26^a Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil.

Quando a situação é de imigração, o ingresso e a permanência devem convergir para hipóteses pré-determinadas pelo Estado, desejadas por esse Estado, não gerando qualquer direito, mas mera expectativa. Assim, o migrante pobre, por exemplo, sem proposta de trabalho ou dinheiro para custeio de taxas de visto, tem potencialmente reduzida a possibilidade de imigrar com documentos. Muitas vezes esse imigrante precisa se socorrer da solicitação de refúgio para conseguir documentos após seu ingresso no território nacional. Esse é o único direito ligado ao ingresso no território nacional: o de ‘solicitar’ refúgio. Justamente por isso também estabelece uma condição de precariedade e provisoriedade, pois, a solicitação passa por um processo de julgamento pelo Estado que, a partir das condições estabelecidas em lei, define a situação de refúgio. Apenas ao refugiado (e também ao solicitante de refúgio) reconhecido pelos critérios de Estado é garantido um direito de permanência, baseado no princípio de proteção internacional do *non-refoulement* (não-devolução ou não retorno), o que não ocorre nas demais situações de migratórias.¹²⁰⁵ Então, a primeira barreira para quem

Disponível em: <<https://goo.gl/Tn4Cyw>>. Acessado em: 29 maio 2017.

¹²⁰⁵ Apesar de a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, estabelecer que “não se procederá a expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura”, essa proteção não se dá pelo *status* migratório, mas por circunstâncias (possibilidade de tortura) que levam a um mecanismo de proteção da pessoa humana, portanto, pelo condição migratória em si, independente de qualquer circunstância, apenas ao refugiado (também ao solicitante de refúgio) é assegurado o princípio do *non-refoulement* ou não-devolução como direito internacionalmente reconhecido.

migra forçosamente, ou por necessidade, é a documental. Desta decorre o condicionamento e exposição do sujeito migrante às mais variadas situações de violência desde a saída do país de origem (quando negado o visto na embaixada) até a chegada e *permanência* no país de destino, por meio da solicitação de refúgio na Polícia Federal e a angustiante espera pela apreciação do pedido permanecendo em um verdadeiro limbo: não pode sair do país, sob pena de perder sua condição de solicitante de refúgio, nem pode planejar sua vida no local, pois sua situação de permanência é provisória.

Ainda no campo político, a segunda barreira é a jurídica, que nega o alcance incondicional de direitos, como direitos políticos ou o direito à igualdade para ocupar cargos nos serviços públicos, por exemplo. Essa é a histórica dualidade em torno do conceito de estrangeiro (*Ksénos* em grego) como hóspede (do latim *hospes*), reconhecido sob determinadas condições, ou inimigo (do latim *hostis*), cuja existência é usada para barrar pessoas e justificar o controle das fronteiras. Muitas incertezas são geradas no imaginário social de como lidar com o Outro que está num processo de estranhamento imposto pela ordem estatal em decorrência de não ser nacional. A hospitalidade presente nos pactos e nas leis de Estado, segundo Derrida¹²⁰⁶, seria paradoxal ao próprio sentido da hospitalidade, pois condiciona o acolhimento do estrangeiro a deveres, de reciprocidade, para que seja reconhecido como sujeito, ou seja, as condicionalidades pairam sobre o estrangeiro como uma

¹²⁰⁶ DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da Hospitalidade*. Editora São Paulo: Escuta, 2003.

constante ameaça de não reconhecimento, lembrando-o permanentemente de que ali não é seu lugar.

A imigração também desencadeia o estranhamento no campo psicossocial. O sujeito constitui-se a partir de códigos culturais que condicionam sua subjetividade, como a língua e a cultura, e, objetivamente, apresenta um corpo, que traz o seu lugar de nascimento. Além disso, a migração também traz a expectativa de quem migra e da família que ficou.

Essa condição incômoda, difícil, estranhada, que também impõe a separação e ao mesmo tempo um aprisionamento no próprio corpo estranhado, é que gera uma multiplicidade de vulnerabilidades ao sujeito da migração forçada ou decorrente da necessidade humana. A integração local, portanto, pressupõe a possibilidade de redução da vulnerabilidade decorrente dessa condição, pelo respeito à identidade do Outro e reconhecimento incondicional desse Outro como ser desejante, desejo esse que não busca satisfação em qualquer normativa ou objeto legal, busca sim “sua própria continuação, o continuar desejando”¹²⁰⁷. Nisso reside uma complexidade: entender que a integração não é assimilação, mas inserção, possibilidade de estar em igualdade de condições, pelo reconhecimento de que o Outro não pode ser reduzido ao “meu” (do nacional) conhecimento do Outro. Assim, a integração como direito é antes o reconhecimento de ser migrante como direito, ou do Direito Humano de Migrar como pressuposto ou incondicionalidade. É a possibilidade de ação no espaço público, a partir da diferença.

¹²⁰⁷ DOUZINAS, Costas. Op. cit., p. 312.

1.1. O Curso de Formação e Capacitação em Direitos Humanos para Servidores Públicos, ' Migração, Refúgio e Políticas Públicas':

Na semana que celebrou o Dia Internacional do Refugiado, 20 de junho, o MIGRAIDH ofereceu o 1º Curso de Formação e Capacitação para Servidores Públicos, “ Migração, Refúgio e Políticas Públicas”, para a discussão das migrações na cidade de Santa Maria na perspectiva do Direito Humano de Migrar. O Curso foi construído pela parceria entre a Universidade Federal de Santa Maria e a Secretaria de Município de Desenvolvimento Social de Santa Maria. Dividiu-se em três etapas, ocorridas nos dias 21 de junho, 03 e 11 de julho de 2017, de acordo com módulos trabalhados em metodologias expositivas e participativas por pesquisadoras/es de diversas áreas (Direito, Comunicação Social, Ciências Sociais, Letras e Psicologia), instituições e órgãos de proteção dos direitos de migrantes e refugiados como Associação Antônio Vieira (ASAV) e Defensoria Pública da União (DPU), e migrantes a partir de suas experiências de vida e de trabalho.

Originou-se da preocupação do MIGRAIDH sobre o atendimento da população migrante e refugiada nos serviços públicos do município, tanto a que já está no município: especialmente população senegalesa que, pela prática do comércio de rua, já relatou ter sofrido diversas situações de negligência e violência por parte de agentes de fiscalização do município; assim como pela que virá: pelo fluxo de migrantes e refugiados à cidade de Santa Maria decorrente da política de ingresso ao ensino técnico e superior recém adotada pela UFSM.

O objetivo do curso foi capacitar agentes públicos em direitos humanos para o atendimento e atenção da população migrante e refugiada em Santa Maria, subsidiando localmente os Poderes Públicos para construção de políticas de acolhimento e integração local. Para tanto, entendeu-se fundamental iniciar o Curso pelo trabalho de sensibilização desses agentes e da comunidade local em relação ao tema das migrações e do refúgio, considerando as múltiplas vulnerabilidades dessa população em uma perspectiva de direitos humanos. Da mesma forma, era indispensável o desenvolvimento de um ambiente de discussão e elaboração de diretrizes sobre políticas públicas locais para a população migrante e refugiada a partir do marco legal, nacional e internacional de proteção de direitos humanos de migrantes e refugiados, levando-se em conta suas potencialidades e limitações. Consideraram-se no Curso as experiências políticas de São Paulo: Centro de Referência e Atendimento para Migrantes (CRAI) e Lei Municipal que instituiu diretrizes para as políticas públicas de migrantes e refugiados e o Conselho Municipal de Imigrantes; e Lajeado: imigrante haitiano (Renél Simon) contratado pelo poder público atuando na elaboração e execução das políticas públicas, especialmente Assistência Social, junto com a população migrante da cidade e região.

A atividade envolveu trabalhadores e trabalhadoras das Secretarias do Município (especialmente Desenvolvimento Social e Educação), assim como das Pró-Reitorias da Universidade (com destaque para Assuntos Estudantis), o convite estendeu-se também aos órgãos de Segurança Pú-

blica, Legislativo Municipal e Justiça Federal: da Segurança Pública, participaram profissionais escrivães, inspetores e delegados da polícia civil, agente penitenciário e polícia rodoviária federal; da Educação, participaram professores dos três níveis de ensino, monitor escolar e orientador pedagógico; da Assistência Social, participaram assistentes sociais da universidade, do município e trabalhadores do Cadastro Único; de áreas diversas, participaram também assessores parlamentares, auxiliares administrativos, oficial de registro civil, programador visual e advogados.

O Curso contou com 130 inscritos e foi desenvolvido em três etapas, totalizando 20 horas. A primeira etapa do curso foi realizada no Plenário da Câmara Municipal de Santa Maria e as demais no Campus da Universidade Federal de Santa Maria e teve como público-alvo: servidores públicos municipais, estaduais e federais, pesquisadores, migrantes e refugiados, profissionais de diversas áreas e demais interessados na temática. As três etapas do Curso foram construídas conforme o quadro de módulos abaixo.

Quadro de Módulos

ETAPA I

MÓDULO I: Fluxos Migratórios Contemporâneos, Múltiplas Vulnerabilidades e Proteção de Migrantes e Refugiados. Ministrantes: Prof^ª Dra Giuliana Redin (Direito), Luís Augusto Bittencourt Minchola (Acadêmico Direito) e Prof^ª Dr^ª Maria Catarina Chitolina (Ciências Sociais).

MÓDULO II: Migrações e Refúgio: Proteção jurídica e desafios de direitos humanos; Nova Lei de Migração e Lei do Refúgio: Categorias jurídicas e sistemas protetivos. Ministrantes: Prof^ª Dr^ª Giuliana Redin (Direito) e Luís Augusto Bittencourt Minchola (Acadêmico Direito).

MÓDULO III: Imigração local: Políticas de acolhimento, atendimento e integração local. Ministrantes: Prof^ª Dr^ª Eliana Sturza (Letras), Prof^ª Dr^ª Liliane Dutra Brignol (Comunicação), Prof^ª Dr^ª Maria Clara Mocellin (Ciências Sociais), Simon Renel (imigrante haitiano contratado CRAS-Lajeado) e Luís Augusto Bittencourt Minchola (Acadêmico Direito)

ETAPA II

MÓDULO IV: Processo de Elegibilidade, Política Interministerial de Documentação e Proteção de Refugiados. Ministrante: Karin Wapeshowsky, coordenadora do Programa de Reassentamento Solidário da ASAV.

Grupos de Discussão: texto “Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos do Encontro”, de autoria de Gabriel Gualano de Godoy, referente a um caso real de processo de elegibilidade para reconhecimento da condição de refugiado e a problemática da distância da lei diante do sujeito de proteção.

ETAPA III

MÓDULO V: Migrantes e Refugiados: Aspectos Psíquicos das Mudanças de Cultura Compulsórias – Ministrante: Prof. Dr. Luís Fernando Lofrano de Oliveira (Psicologia).

Grupos de Discussão sobre Políticas Públicas para Imigrantes e Refugiados para a construção da Carta de Santa Maria sobre Políticas Públicas para Migrantes e Refugiados.

MÓDULO VII: O Papel da Defensoria Pública da União (DPU) na Promoção e Defesa de Direitos de Migrantes e Refugiados – Ministrante: Laura Zacher (Socióloga da DPU).

MÓDULO VIII: Relatos de Experiências na Prática Extensionista de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados - Migraidh/CSVM UFSM e Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE) da UFRGS.

Plenária de Encerramento e Leitura da Carta de Santa Maria sobre Políticas Públicas para Migrantes e Refugiados

A seguir, as diretrizes que serviram de orientação para a elaboração dos módulos, assim como alguns resultados do trabalho destas durante o curso:

a) sensibilização sobre o sujeito migrante e o sujeito em situação de refúgio, pela discussão interdisciplinar sobre as múltiplas vulnerabilidades, e debate de cunho filosófico-político sobre o Direito Humano de Migrar para um pensar-agir de desconstrução da lógica securitária das migrações como pressuposto para se avançar em políticas públicas de direitos humanos para migrantes e refugiados;

b) discussão sobre o novo marco legal das migrações no Brasil a partir da Lei 13.445/2017 (Lei de Migração) e a Lei 9.474/97 (Lei do Refúgio), pela compreensão de que as respectivas categorias jurídicas expressam o conteúdo político de sentido sobre a relação do nacional com o estrangeiro, ou seja, de quem seria mais ou menos merecedor da proteção do Estado. A abordagem destas leis serviu como subsídio para colocar em movimento as representações constituídas e reproduzidas. Contudo, a lei sempre está distante do sujeito, pois ela tende a reduzi-lo a um objeto e forçá-lo ao enquadramento. Isso traz enormes desafios de direitos humanos, que é a tendência de distanciamento da lei em relação ao sujeito, submetido a condições humanas de vulnerabilidade e exploração. Portanto, esse debate permitiu ampliar o entendimento sobre os desafios para o desenvolvimento de políticas locais.

c) discussão em grupo com base em um caso real, relativo a um processo de elegibilidade para reconhecimento da situação de refúgio relatado no artigo “Refúgio, Hospi-

talidade e os Sujeitos do Encontro”, de autoria de Gabriel Gualano de Godoy¹²⁰⁸. Nesse texto, o autor problematiza a difícil relação do sujeito migrante com o Estado que reduz esse sujeito a um conteúdo normativo. Essa problematização permitiu a percepção do quão suscetível e exposto está o sujeito migrante e o refugiado diante do Estado de destino: ao buscar proteção ou oportunidade em outro país se depara em um primeiro momento com o julgamento jurídico de sua condição, se terá ou não reconhecimento pelo Estado como apto a ali estar; sua vida e projeto de vida ficam reduzidos a um conteúdo legal. Esse é apenas um primeiro desafio, pois, ainda que lhe seja reconhecido um documento de residência, esse sujeito passa por incertezas das mais variadas, se depara com as barreiras culturais, linguísticas, falta de recursos, acesso a direitos, múltiplas explorações, separação da família, interrupção de sua história no país de origem; precisa reconstruir a vida; e

d) a problematização a respeito do reconhecimento do Direito Humano de Migrar, da legislação protetiva que se apresenta, seja pela Lei de Migração ou pela Lei de Refúgio, e dos desafios políticos e jurídicos para respostas de direitos humanos frente ao cotidiano de violência ligado à população migrante e refugiada, subsidiou o olhar local sobre políticas públicas para essa população.

Ao final da 3ª etapa do Curso, oportunizou-se o momento de plenária para discussão, deliberação e aprovação

¹²⁰⁸ GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos do Encontro. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano (org.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Editora, 2016, p. 39-66.

da Carta de Santa Maria sobre Políticas Públicas para Migrantes e Refugiados. Uma proposta de carta foi entregue pelo MIGRAIDH aos participantes que se dividiram em grupos para leitura, discussão e sugestões de texto a partir dos conteúdos trabalhados e das suas experiências, cotidianas, profissionais e acadêmicas. Com este movimento, buscou-se a elaboração de um documento que contivesse uma diversidade de olhares e saberes de agentes públicos de diversos setores (educação, saúde, assistência social, segurança), assim como de migrantes e refugiados.

Destacou-se a grande participação de agentes públicos federais da própria UFSM, sobretudo pela proposta do Curso em também constituir-se em espaço oportuno para elaboração de diretrizes para políticas públicas com grande parte dos/as próprios/as agentes responsáveis pela sua execução. Tal participação, em grande parte, decorreu da recém adotada política de ingresso de migrantes e refugiados e contou principalmente com trabalhadoras e trabalhadores da assistência estudantil, política de fundamental importância para a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade e para a própria consolidação da política de ingresso de migrantes e refugiados na universidade.

1.1.1. Carta de Santa Maria sobre Políticas Públicas para Migrantes e Refugiados

O 1º Curso Migração, Refúgio e Políticas Públicas de iniciativa da Universidade Federal de Santa Maria, por meio do Migraidh e Cátedra Sérgio Vieira de Mello, com o apoio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, realizado em Santa Maria nos dias 21 de junho, 03 e 11 de julho de 2017, constituiu-se em um primeiro foro municipal de debate sobre a agenda de direitos humanos das migrações e do refúgio. Com a participação de migrantes e refugiados, servidoras e servidores públicos municipais, estaduais e federais, representantes dos Poderes Executivo e Legislativo municipais e da sociedade civil, o Curso pautou o debate na perspectiva do reconhecimento de migrantes e refugiados como sujeitos plenos de direitos e ressaltou a responsabilidade dos entes públicos com estratégias e políticas para a defesa e promoção de direitos humanos para a população migrante (migrantes, refugiados, apátridas e vítimas do tráfico de pessoas). Portanto, o 1º Curso Migração, Refúgio e Políticas Públicas acumulou reflexão propositiva, destacou as prioridades para uma política pública municipal para migrantes e refugiados e subsidiou a inclusão da agenda de políticas para migrantes e refugiados na 12ª Conferência Municipal de Assistência Social de Santa Maria, realizada nos dias 22 e 23 de junho, bem como o desenvolvimento de uma política de acolhida e permanência de migrantes e refugiados na UFSM.

No marco da nova Lei de Migração n. 13.445, sancionada em 24 de maio deste ano, da Lei de Refúgio n. 9.747, de 1997, dos tratados internacionais de Direitos Humanos de que o Brasil é signatário, da Constituição Federal, bem como do Processo de Cartagena, que pontua nas chamadas “soluções duradouras” as respostas de acolhimento e integração local, e considerando as experiências locais como exemplo dos municípios de Lajeado e Porto Alegre, as e os participantes do 1º Curso Migração, Refúgio e Políticas Públicas em Santa Maria apresentam esta Carta dirigida ao município, estado e União, seus agentes e instituições com propostas para a construção e fortalecimento de estratégias e políticas públicas para migrantes e refugiados:

Promoção e garantia da igualdade da população migrante em relação aos nacionais e combate a qualquer forma de discriminação, reafirmando o artigo 5º da Constituição Federal;

a. Facilitação e desburocratização dos requisitos de documentação para o acesso a direitos, considerando a condição atípica da população migrante;

b. Promoção da participação política, por meio da criação de espaços institucionais consultivos e deliberativos, com representação da população migrante, órgãos públicos e sociedade civil;

c. Apoio e valorização das associações e coletivos da população migrante;

- d. Estímulo à participação da população migrante em espaços de conhecimento, acompanhamento e controle social das políticas públicas;
- e. Envolvimento da população migrante na elaboração, acompanhamento e execução de serviços públicos voltados à população migrante;
- f. Criação de curso permanente de português como língua de acolhimento;
- g. Promoção de atendimento multilíngue nos serviços públicos, inclusive nos seus protocolos e formulários de atendimento, garantindo a acessibilidade linguística;
- h. Acesso à informação dos serviços públicos e serviços específicos prestados à população migrante;
- i. Criação de comitê intersetorial tripartite, por gestores, população migrante e representantes da sociedade civil, de forma paritária, para elaboração de política municipal para a população migrante,
- j. Instituição de um Centro de Referência e Apoio a Migrantes e Refugiados;
- k. Valorização e reconhecimento da população migrante, tratando a questão como de direitos fundamentais;
- l. Estímulo e promoção a atividades de associativismo, cooperativismo e microempreendedorismo para população migrante;
- m. Criação de mecanismos de facilitação de acesso à locação de imóveis residenciais e comerciais para a população migrante;
- n. Criação de espaços de formação e capacitação continuada inter e transdisciplinar a partir do comitê intersetorial voltados para as áreas específicas de atuação como o setor de saúde, segurança pública, comunicação, educação, trabalho e outros;
- o. Diálogo e cooperação entre os três entes da federação na promoção e desenvolvimento das políticas públicas locais.

Essas propostas, pensadas a partir da realidade local, estão orientadas pelo reconhecimento de que migrar é um direito humano e que a migração exige o desenvolvimento de políticas públicas que considerem que migrantes e refugiados vivem situações específicas que, muitas vezes, os expõem a múltiplas vulnerabilidades. São esses os compromissos que o Estado é chamado a assumir e que decorrem das responsabilidades internas e internacionais assumidas pelo Brasil, por meio da Constituição Federal, da legislação nacional e de tratados, acordos e convenções internacionais. As ações aqui apresentadas fazem parte de uma agenda para enfrentar um dos maiores desafios de direitos humanos, que é pensar o sujeito migrante a partir de suas especificidades e como sujeito de direitos.

São essas as contribuições do 1º Curso Migração, Refúgio e Políticas Públicas pelo direito humano de migrar,

Santa Maria, 11 de julho de 2017

1.2. O Programa de Acesso à Educação Técnica e Superior da UFSM para Refugiados e Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade

A proposta de criação de um Programa de Acesso para a população imigrante e refugiada na UFSM foi construída pelo MIGRAIDH, como política afirmativa, baseada no reconhecimento de que a população refugiada e de imigrantes em situação de vulnerabilidade, sobretudo de quem migra por oportunidades econômicas, está estruturalmente excluída do acesso à educação superior e técnica universitária.

Uma política de acesso precisa dialogar com a realidade vivenciada pelo sujeito da mobilidade humana e a dinâmica dos fluxos migratórios contemporâneos, que passaram a exigir do Estado especial atenção para a proteção de direitos humanos, a partir do reconhecimento das variadas situações de vulnerabilidade que condicionam a pessoa migrante e refugiada. Por isso, o Programa partiu de uma compreensão mais integral e de acessibilidade também para o imigrante em situação de vulnerabilidade, reconhecendo como fundamental a facilitação de documentos, então restrita aos refugiados na Lei n. 9.474/97, e também fundamental a criação de vagas suplementares especiais para permitir que imigrantes e refugiados pudessem dar continuidade ou iniciar seus estudos no Brasil.

Essa resolução, ao reconhecer a condição desfavorável e as situações de adversidades enfrentadas pela população migrante e refugiada, constitui-se em um instrumento de promoção do direito à igualdade e oferece a

possibilidade de um acesso diferenciado de acordo com o princípio da igualdade material.

No âmbito institucional da UFSM já existia a Resolução n. 39/2010, que permitia o ingresso de refugiados para cursos de graduação. Contudo, essa resolução era restrita à população refugiada, a despeito das demais situações de migração ligadas à necessidade humana, já inseridas ou não na agenda da proteção complementar (como o visto humanitário, por exemplo). Além disso, a resolução apresentava regras burocráticas que inviabilizavam o acesso, contrariando o que a própria Lei n. 9.474/97 refere por facilitação documental, como exemplo “prévio parecer de equivalência de ensino médio emitido pela Secretaria de Estado de Educação”, o que poderia ser extremamente difícil ou mesmo impossível para o refugiado. Nessa situação, a única alternativa prevista seria um atestado emitido pelo CONARE, o que fugia completamente à sua competência burocrática, por se tratar de órgão de elegibilidade para questões de estado de refugiado. Não bastasse, as vagas eram restritas às ociosas, o que poderia inviabilizar o próprio acesso.

A partir desse contexto, o MIGRAIDH teve a iniciativa de construir um novo modelo de política de ingresso para imigrantes e refugiados, que culminou na Resolução n. 46, aprovada em 2016, ampliando o acesso e facilitando as condições de ingresso. Três aspectos essenciais passaram nortear a nova normativa:

a) estão incluídos na política de ingresso, refugiados, solicitantes de refúgio e imigrantes em situação de vulnera-

bilidade, que abrange, além dos imigrantes da proteção complementar, os que demonstrarem situação socioeconômica de hipossuficiência conforme regulamentação da Universidade;

b) facilitação documental, por meio da instituição de uma Comissão Técnica em âmbito da Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) para análise dos documentos comprobatórios do ensino médio ou equivalente, dispensando-se o custoso processo de tradução de documentos e parecer pela Secretaria Estadual de Educação. Quando inexistirem documentos comprobatórios, o regulamento prevê a possibilidade de validação do ensino médio mediante a aprovação com nota mínima no ENEM, embora se reconheça que essa modalidade pode trazer dificuldades em decorrência da língua e das diferenças na formação escolar;

c) criação de 5% de vagas suplementares em todos os cursos oferecidos pela universidade, especificamente para o programa. A proposta de criação de vagas suplementares também observa rigorosamente o princípio da isonomia, uma vez que não diminui as vagas que são preenchidas por processo seletivo de concurso em iguais oportunidades. Há a criação de vagas específicas para o ingresso do migrante em situação de vulnerabilidade ou refugiado.

Juntamente com a política de ingresso, a política de permanência está sendo estruturada na UFSM, sobretudo levando em consideração a acessibilidade linguística, respeito à diversidade cultural e à condição socioeconômica. Os ingressantes pelo Programa têm acesso facilitado aos benefícios da assistência estudantil disponíveis na universidade da mesma forma que outros grupos vulneráveis,

como indígenas e quilombolas. Os procedimentos para concessão do Benefício Socioeconômico preveem ainda a possibilidade de intérpretes e entrevistas conduzidas com observação à cultura e à especial condição dos imigrantes e refugiados. Além disso, foi criada na UFSM a Comissão de Acolhida e Permanência de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade e Refugiados, que é intersetorial e interdisciplinar, prevendo ainda a participação de imigrantes e refugiados, possibilitando-os tornarem-se sujeitos na construção da política de permanência.

Conclusão

Integração local significa, primeiro, reconhecimento do Outro. Em Santa Maria as ações desenvolvidas pelo MIGRAIDH, ao partirem do pressuposto da migração como um direito humano, focaram sobretudo na busca de respostas de proteção aos sujeitos migrantes em maior situação de vulnerabilidade. São os migrantes que estão à margem da tradicional hospitalidade dos Estados, esta que condiciona as migrações aos pactos de reciprocidade e a proteção ao enquadramento em categorias jurídicas dependentes dos interesses securitários e econômicos do Estado.

Tanto a política de ingresso na universidade, como também o curso dirigido aos servidores públicos em Santa Maria, do qual culminou a Carta de Santa Maria sobre Políticas Públicas para Migrantes e Refugiados, consideraram na sua centralidade a proteção não apenas dos migrantes tradicionalmente reconhecidos como forçados, os refugiados, mas também aqueles que atualmente encon-

tram-se na agenda da proteção complementar ou que pelas circunstâncias ligadas a sua condição migratória estão suscetíveis a diversas situações de violação de direitos humanos. Esses migrantes carregam na sua condição migratória múltiplas vulnerabilidades, que precisam ser consideradas na perspectiva do sujeito e dos direitos humanos.

A dificuldade no avanço legislativo para o desenvolvimento de políticas públicas de integração local, não pode ser tomada como impedimento para as práticas locais de diálogo e proteção de direitos de migrantes em situação de vulnerabilidade. Por exemplo, o que o curso de formação tentou construir foi o exercício de reflexão crítica sobre as práticas de agentes públicos na prestação de serviços considerando que é no encontro, no momento do atendimento, que pode ou não se efetivar o acesso a um direito. Nesse encontro, a cultura, a língua, não podem ser impedimento de acesso. É urgente a reflexão e a construção de práticas locais, dentro do cotidiano dos serviços públicos, que visem a garantia e proteção de direitos da população migrante e refugiada, o que não pode depender exclusivamente dos passos do Legislativo e do Executivo, cujo andar muitas vezes segue um ritmo distante das demandas e dificuldades de quem vivencia a situação de migração.

Essas duas ações locais: a política de ingresso na UFSM, desenvolvida pela sua autonomia universitária, e o 1º Curso de Formação e Capacitação em Direitos Humanos “Migração, Refúgio e Políticas Públicas” para Servidores Públicos em Santa Maria, representam práticas de integração local construídas “de baixo para cima”, a partir

dos desafios da agenda migratória expressos na cotidianidade do local, onde interagem migrantes, refugiados e a comunidade local.

Referências Bibliográficas

DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da Hospitalidade*. Editora São Paulo: Escuta, 2003.

DOUZINAS, Costas. *O Fim dos Direitos Humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009.

GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos do Encontro. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano (org.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Editora, p. 39-66, 2016.

REDIN, Giuliana. *Direito Humano de Imigrar: Direitos humanos e espaço público*. Florianópolis: Editora Conceito, 2013.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto. Proteção Internacionais de Imigrantes Forçados e a Agenda Brasileira. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v.4. n. 8, jul./dez., 2015

SEYFERTH, Giralda. *Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político*. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil.

Acolhimento de Refugiados e Migrantes Forçados: desafios para a atenção primária

Eliana Miura Zucchi*
Sílvia Regina Viodres Inoue**

Introdução

Fenômeno mundial, o deslocamento forçado de pessoas é ao mesmo tempo uma grave violação de direitos humanos e a única possibilidade de sobrevivência de milhões de pessoas. O deslocamento forçado de migrantes e refugiados, em sua origem, envolve sobreviventes de crimes e violações de direitos humanos, ameaças à vida, conflitos armados, guerras e torturas e catástrofes ambientais.

Enquanto a migração voluntária possibilita um planejamento eficiente e tomada de decisões com respeito à saúde e esperança de melhores condições de vida, a migração forçada geralmente é abrupta e antecedida por privações e restrições de diferentes ordens e magnitudes. Pessoas em condição de refúgio podem frequentemente subestimar o cuidado com a saúde em razão de outras ne-

* Mestre em Saúde Pública e Doutora em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Professora nos Programas de Pós-Graduação em Saúde Coletiva e no Mestrado Profissional em Psicologia e Políticas Públicas na Universidade Católica de Santos. Membro do Núcleo de Estudos para a Prevenção da Aids, Universidade de São Paulo.

** Mestre em Psicologia e Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia. Docente do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva e da Graduação em Psicologia na Universidade Católica de Santos – UNISANTOS. Psicóloga voluntária no Grupo de Acolhida – Casa do Migrante da Missão Paz São Paulo.

cessidades percebidas como mais emergenciais, tais como segurança física, moradia, alimentação, trabalho e *status* legal no país. Outra situação comum é o desconhecimento sobre como acessar o sistema de saúde no novo país. Por outro lado, entre aqueles que tentam ou acessam os serviços de saúde, há importantes barreiras que incluem pagamento de taxas, não reconhecimento dos mesmos direitos a tratamento em comparação aos cidadãos do país hospedeiro, precariedade das instalações e falta de recursos nos serviços e, particularmente, ausência de capacitação dos profissionais de saúde em lidar com as barreiras de idioma e as diferenças quanto a valores e normas culturais que influenciam o cuidado com a saúde.

Nesse sentido, a organização de uma atenção em saúde que seja qualificada tanto do ponto de vista técnico, como inclusiva e não-discriminatória é fundamental para atender pessoas em situação de maior vulnerabilidade individual e social e ofertar um cuidado em saúde humanizado e eficiente. Procuramos examinar o papel o acolhimento como facilitador do acesso ao cuidado em saúde e como princípio de organização do trabalho de profissionais que atendem ou possam vir a atender pessoas em situação de refúgio ou imigração forçada em serviços de atenção primária. Organizamos esta reflexão em torno da definição de acolhimento que integra a Política Nacional de Humanização do Sistema Único de Saúde (SUS) e tomamos como exemplo o atendimento às demandas de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) na atenção primária, principal porta de acesso ao sistema de saúde.

Para fins didáticos, trataremos as diferentes categorias de deslocado ambiental, asilado e migrante forçado neste texto como refugiado ou imigrante forçado. Embora existam especificidades do *status* legal para cada tipo de migração, este *status* é insuficiente para expressar os aspectos socioculturais e programáticos que afetam essas populações, assim como há dimensões da experiência de migração forçada compartilhadas entre estas categorias que interferem no acesso a serviços e cuidado em saúde.

1. Como Podemos Compreender Acolhimento no Campo da Saúde?

A proteção internacional dos refugiados deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos¹²⁰⁹, sendo a primeira proteção no que diz respeito a sua condição de refugiado e a segunda tendo por objetivo também assegurar condições mínimas para a sobrevivência, a dignidade humana e a reintegração no país acolhedor. No Brasil, por exemplo, as necessidades materiais e a adaptação de migrantes e refugiados são mediadas em parte pela atuação da sociedade civil e instituições governamentais. As três principais vias de acolhimento ao refugiado são a sociedade civil representada por Organizações não-governamentais como, por exemplo, as Caritas constituem uma rede solidária de proteção a migrantes e refugiados formada por cerca de 50 instituições nas cinco regiões do país, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

¹²⁰⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

(ACNUR) e o governo brasileiro representado pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)¹²¹⁰.

Na cidade de São Paulo, tomada como exemplo para ilustração da rede de acolhimento, a Caritas, o ACNUR e o CONARE constituem vias de acesso dos solicitantes de refúgio e refugiados a direitos como alimentação, moradia e saúde. O direito à alimentação é viabilizado a parte desta população por um convênio firmado com o Serviço Social do Comércio (SESC) para oferta de refeição a baixo custo para essa população que recebe, ainda, desconto de 60% do preço normal da refeição¹²¹¹. Do mesmo modo, o direito à moradia é garantido a parte desta população por meio da oferta de albergues mantidos por outras instituições conveniadas à Caritas, como Arsenal da Esperança, pela Casa do Migrante e Casa das Mulheres¹²¹², os abrigos públicos mantidos pela Prefeitura Municipal e pelo Governo do Estado de São Paulo. Esses serviços não garantem efetivamente a integralidade da proteção e não se estendem a toda população migrante de modo equânime.

No Brasil, o SUS, instituído com a promulgação da Constituição de 1988, oferece a todo cidadão brasileiro acesso integral, universal e gratuito a serviços de saúde. Os pilares de organização do SUS correspondem à rede

¹²¹⁰ LEÃO, Renato Zerbini R. A temática do refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE. In: MILESI, R. (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003.

¹²¹¹ MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 22, n. 43, p. 85-98, dec. 2014.

¹²¹² O ESTADO DE S. PAULO. *Cresce o número de refugiados no Brasil*. 20 jun. 2007.

(integração dos serviços interfederativos), regionalização (região de saúde) e hierarquização (níveis de complexidade dos serviços). A hierarquização do sistema é estruturada em ações e serviços de saúde com maiores ou menores níveis de complexidade ou densidade tecnológica, conforme disposto no artigo 198 da Constituição Federal (CF/88). Assim, o modelo de atenção à saúde deve ser estruturado pela atenção primária, que constitui a principal porta de entrada (onde se encontram as unidades básicas de saúde e estratégias comunitárias) e ordenadora do sistema. Na atenção secundária estão as unidades de pronto atendimento, hospitais, serviços de atendimento especializado (principalmente para tratamento de doenças crônicas e agudas) que funcionam em média complexidade. No nível terciário de atenção à saúde estão os hospitais de grande porte (alta complexidade), com equipamentos de tecnologia avançada e são subsidiados pela iniciativa privada ou pelo estado. Qualquer residente estrangeiro no país pode acessar o SUS. Dessa forma, diferentemente de outros países, o acesso gratuito a serviços de saúde no Brasil não diferencia os indivíduos segundo nacionalidade. Adicionalmente, em algumas cidades de maior porte no sudeste e sul há parcerias entre a Caritas e o SESC para oferta de serviços de odontologia, oferta de atendimento psicológico em clínicas-escola, a exemplo do Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas em São Paulo que além do atendimento psicológico oferece arteterapia, distribuição de medicamentos, adquiridos com recursos do ACNUR e fornecidos pela Caritas Arquidiocesana de São

Paulo, após avaliação individual da situação do solicitante de refúgio ou do refugiado¹²¹³.

A garantia dos princípios de universalidade, integralidade e equidade o SUS requer, por sua vez, políticas e diretrizes específicas que orientem a gestão e prática profissional no cotidiano dos serviços de saúde. Um importante exemplo nessa direção é a Política Nacional de Humanização (PNH) do SUS, também conhecida como HumanizaSUS.

A PNH foi lançada em 2003 com a finalidade de informar a organização dos processos de trabalho em saúde a partir de orientações clínicas e pressupostos éticos e políticos. O acolhimento é um dos conceitos centrais que norteia essa política e requer:

[...] reconhecer o que o outro traz como legítima e singular necessidade de saúde. O acolhimento deve comparecer e sustentar a relação entre equipes/serviços e usuários/populações. Como valor das práticas de saúde, o acolhimento é construído de forma coletiva, a partir da análise dos processos de trabalho e tem como objetivo a construção de relações de confiança, compromisso e vínculo entre as equipes/serviços, trabalhador/equipes e usuário com sua rede sócio-afetiva¹²¹⁴.

¹²¹³ SANTOS, João Paulo de Faria. Os refugiados e a sociedade civil: a experiência da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. In: MILESI, R. (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003. p. 134-154.

¹²¹⁴ MINISTÉRIO DA SAÚDE. *HumanizaSUS: Política Nacional de Humanização: a humanização como eixo norteador das práticas de atenção e gestão em todas as instâncias do SUS*. Série B. Textos Básicos de Saúde. Brasília, DF, 2004.

Enquanto os migrantes forçados e refugiados aguardam o visto de permanência no país e buscam por trabalho formal, os processos inerentes ao ciclo de vida e adoecimento desencadeiam demandas de cuidados de saúde a serem atendidas, como nascimento de filhos, saúde reprodutiva, doenças crônicas e adquiridas.

O acolhimento se destina aos usuários do serviço de saúde que apresentam sinais de gravidade, maior risco de agravamento do quadro clínico, “maior sofrimento, maior vulnerabilidade e que estão mais frágeis”¹²¹⁵. As condições da migração, os acontecimentos e encontros nos momentos iniciais da migração além das predisposições psicológicas individuais determinam como se dará a integração¹²¹⁶. É fundamental, portanto, que o acolhimento ocorra desde os primeiros contatos do migrante forçado e refugiado nos diferentes tipos de cuidados buscados na atenção à saúde. Nessa proposta, o acolhimento transcende a relação técnica entre os serviços de saúde e usuários, adquirindo um sentido amplo de escuta qualificada, em uma relação de empatia que não necessariamente demanda que o profissional do serviço seja um profissional de saúde ou de saúde mental. Dessa forma, trata-se de uma prática que:

[...] não tem local nem hora certa para acontecer, nem um profissional específico para fazê-lo: faz parte de todos os encontros do serviço de saúde. O acolhimento é uma postura ética que implica na escuta do usuário em suas queixas, no reconhecimento do seu protagonismo no processo de saúde

¹²¹⁵ Ibid.

¹²¹⁶ MARTINS-BORGES, Lucienne. Migração involuntária como fator de risco à saúde mental. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 21, n. 40, p. 151-162, 2013.

e adoecimento, e na responsabilização pela resolução, com ativação de redes de compartilhamento de saberes¹²¹⁷.

O reconhecimento do sofrimento, vulnerabilidade a agravos à saúde física, mental e à violação da dignidade do migrante, solicitante de refúgio e refugiado e os fluxos migratórios atuais colocam em pauta a necessidade de conhecimento das especificidades do acolhimento ofertado a essa população. Na atenção primária, é importante que se considere que estar em situação de migração forçada e refúgio ou ser solicitante de asilo não torna o indivíduo necessariamente mais propenso a transtornos mentais. Há o risco em situar o indivíduo em um dos polos da experiência, naturalizá-la e considerar a experiência migratória como fator de risco que leva à doença mental e desajuste emocional¹²¹⁸ e por outro lado, assumir que, após experiência de rupturas e potencialmente danosas o indivíduo adquiriu maior tolerância a situações de adoecimento e frustração ou resignação. No primeiro polo tem-se o risco de medicalização da experiência migratória e controle farmacológico de problemas que podem ser sociais, políticos ou econômicos¹²¹⁹. A medicalização da condição de imigrante é um dos pontos críticos que envolvem a saúde mental desta população¹²²⁰.

¹²¹⁷ MINISTÉRIO DA SAÚDE. *HumanizaSUS: Política Nacional de Humanização: a humanização como eixo norteador das práticas de atenção e gestão em todas as instâncias do SUS*. Série B. Textos Básicos de Saúde. Brasília, DF, 2004.

¹²¹⁸ Cf. *Ibid*; e PUSSETTI, Chiara. Identidades em crise: imigrantes, emoções e saúde mental em Portugal. *Saúde e Sociedade*, v. 19, n. 1, p. 94-113, 2010.

¹²¹⁹ *Ibid*.

¹²²⁰ *Ibid*.

Um dos desafios que se coloca na atenção primária é inexistência (e impossibilidade) de competências técnicas capazes de contemplar as diferenças culturais dos modelos de cuidado em saúde e até mesmo do que se compreende como saúde e doença e próprio processo de adoecimento. Não se trata de negar a existência de diferentes modelos de compreensão de saúde e doença, mas de oferecer acesso integral e equânime de atenção à saúde na rede pública e pautada no diálogo entre profissionais e usuários. A integração entre a atenção primária e a rede especializada é um recurso importante e desafio que se coloca cotidianamente, uma vez que a rede de acolhimento ao migrante forçado e refugiado é apontada como uma dificuldade na realização de acolhimento adequado¹²²¹. Os serviços de acolhimento em países com maior desigualdade social, como é o caso do Brasil, têm recursos especializados limitados e devem ter como um dos objetivos a capacitação, bem como a formação do pessoal de cuidados primários e o fortalecimento da interface com as organizações não-governamentais¹²²².

2. Doenças Crônicas não Transmissíveis: uma das principais demandas que podem ser acolhidas no âmbito da atenção primária

A literatura tem mostrado que as demandas de saúde

¹²²¹ BÄÄRNHIELM, Sofie. et al. Approaching the vulnerability of refugees: evaluation of cross-cultural psychiatric training of staff in mental health care and refugee reception in Sweden. *BMC medical education*, v. 14, n. 1, p. 1, 2014.

¹²²² VOSTANIS, Panos. Meeting the mental health needs of refugees and asylum seekers. *The British Journal of Psychiatry*, v. 204, n. 3, p. 176-177, 2014.

entre pessoas em condição de refúgio e imigração forçada são contingentes às transições demográficas. Dessa forma, se há uma tendência global de crescimento da população urbana – e, conseqüentemente, mudanças nos padrões relativos a trabalho, educação, alimentação, condições sanitárias, entre outros –, as pessoas serão, ao longo do tempo, mais expostas e afetadas por doenças crônicas do que por doenças infecto-contagiosas¹²²³.

Assim, do ponto de vista epidemiológico, seja no país de origem ou naquele em que se solicita asilo, haverá maior prevalência de DCNT, as quais constituem a principal causa de morte no mundo inteiro. As DCNT possuem múltiplas determinações, desenvolvem-se ao longo da vida do indivíduo e possuem longa duração como, por exemplo, hipertensão e diabetes. A incidência das DCNT vem aumentando nos últimos anos, particularmente nos países em desenvolvimento. No Brasil, por exemplo, as DCNT corresponderam a 72,6% das mortes no ano de 2013¹²²⁴.

Alguns estudos já apontam que DCNT constituem os principais problemas de saúde entre refugiados como, por exemplo, pessoas oriundas de áreas em conflito no Iraque e dos Balcãs¹²²⁵. Outros agravos em saúde enfrentados por pessoas em condição de refúgio comumente relatados na

¹²²³ AMARA, Ahmed Hassan., ALJUNID, Syed Mohammed. Noncommunicable diseases among urban refugees and asylum-seekers in developing countries: a neglected health care need. *Globalization and Health*. v.10, n.24, p. 1-14, 2014.

¹²²⁴ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. *Vigitel Brasil 2014: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico*. Brasília: DF, 2015.

¹²²⁵ AMARA, Ahmed Hassan., ALJUNID, Syed Mohammed. Op. cit.

literatura incluem transtornos mentais, doenças infecciosas e baixa imunização de crianças¹²²⁶.

Consequentemente, discussões acerca da capacidade de os governos de países em desenvolvimento lidarem com essa 'inevitável' sobrecarga em sistemas de saúde que possuem limitações de recursos e acesso¹²²⁷ ganham importante destaque na formulação de políticas e programas de atenção à saúde de migrantes forçados. Nesse sentido, é central a organização de uma rede de atenção primária que seja resolutiva em termos de promoção da saúde, diagnóstico precoce e prevenção de agravos.

Assim, a prática do acolhimento no cotidiano dos serviços requer que o profissional tenha uma escuta qualificada para o que os indivíduos trazem como necessidades. Essa postura viabiliza não apenas o acesso como também a identificação das tecnologias de cuidado que atendam ao indivíduo a partir da avaliação de suas condições de vulnerabilidade, gravidade e risco¹²²⁸. A formação de equipes interdisciplinares e de atuação em rede com outros serviços tem se mostrado efetiva na resolutividade dos agravos em saúde¹²²⁹.

¹²²⁶ Ibid.

¹²²⁷ Ibid.

¹²²⁸ MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004. Op. cit.

¹²²⁹ ELLIS, B. H. et al. Multi-tier mental health program for refugee youth. *Journal of consulting and clinical psychology*, v. 81, n. 1, p. 129, 2013. No mesmo sentido, VOSTANIS, Panos. Op. cit. e PUSSETTI, Chiara. Op. cit.

Conclusão

Procuramos apresentar alguns elementos implicados no acesso e cuidado de pessoas em situação de refúgio e migração forçada na atenção primária.

No que se refere ao acesso, é central compreender as diferenças e particularidades entre os sistemas de saúde dos diferentes países. Conhecer, por exemplo, como a organização da rede de saúde é estruturada (se obedece à lógica de território e hierarquização de complexidade como no Brasil) e o tipo de cobertura de prestação de serviços (gratuita, paga ou subsidiada), bem como possível diferenciação do ponto de vista legal entre cidadãos naturais e imigrantes, é determinante para o indivíduo poder acessar os serviços de saúde e/ou recorrer a instâncias ou redes de apoio que o auxiliem nesse processo. Dessa forma, garantir o direito à informação em saúde por meio de estratégias de divulgação ampliada e culturalmente aceitável é fundamental ao direito à saúde.

Discutimos também que a atenção primária é o principal ponto de contato entre as pessoas, comunidade e os serviços de saúde. Este nível de atenção, em que se estima a resolutividade de 85% das demandas, provê atenção integral e aborda a maior parte da em saúde da população ao longo do curso de sua vida. É também onde se criam profundos vínculos com a comunidade (a exemplo da Estratégia Saúde da Família) e atores sociais, o que fomenta a participação social e intersectorialidade de forma mais efetiva.

Dessa forma, o atendimento às demandas de DCNT de pessoas refugiadas e imigrantes forçadas não só corresponde às questões mais frequentes com as quais os serviços de atenção primária lidam no cotidiano, como também constitui uma valiosa oportunidade de vínculo com essas pessoas e, por consequência, integração com a comunidade.

Além do acesso universal, acolher integralmente essa população nos serviços significa oferecer cuidado técnico, escuta qualificada, postura não discriminatória e culturalmente sensível como dimensões intrínsecas à prática cotidiana dos profissionais, nunca devendo figurar como um 'atendimento de exceção' ou que dependa da 'boa vontade'. Nesse sentido, o acolhimento como princípio organizador do cuidado pode ser uma importante ferramenta para sensibilizar e conscientizar profissionais de saúde de que quaisquer pessoas, independentemente de origem e das barreiras de comunicação, gozam dos mesmos direitos à saúde, informação e não-discriminação. Garantir um ambiente em que as pessoas tenham sua dignidade respeitada é central para que tenham bom vínculo com as equipes de saúde e adesão ao tratamento. Isso ajudar a evitar abandono de tratamento e evolução para formas agudas das doenças que implicarão necessidade de intervenções mais invasivas, maior sofrimento e pior qualidade de vida.

A organização de medidas como a elaboração de material educativo (traduzidos nos idiomas dos países de origem de refugiados e imigrantes forçados), estabelecimento de redes de tradutores, educação permanente de

profissionais de saúde, entre outras, a exemplo da experiência no município de São Paulo, expressa um esforço no sentido de implementar uma política de saúde específica para migrantes e refugiados¹²³⁰. Abordagens efetivamente interdisciplinares são imprescindíveis à promoção e o cuidado em saúde, favorecendo a integração dessas pessoas como sujeitos de direito no país acolhedor.

Referências Bibliográficas

AMARA, Ahmed Hassan et al. Noncommunicable diseases among urban refugees and asylum-seekers in developing countries: a neglected health care need. *Globalization and Health*. v.10, n.24, p. 1-14, 2014.

BÄÄRNHIELM, Sofie. et al. Approaching the vulnerability of refugees: evaluation of cross-cultural psychiatric training of staff in mental health care and refugee reception in Sweden. *BMC medical education*, v. 14, n. 1, p. 1, 2014.

ELLIS, B. Heidi et al. Multi-tier mental health program for refugee youth. *Journal of consulting and clinical psychology*, v. 81, n. 1, p. 129, 2013.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KNOBLOCH, Felicia. Impasses no atendimento e assistência do migrante e refugiados na saúde e saúde mental. *Psicologia USP*, v. 26, n. 2, p. 169-174, 2015.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *A temática do refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE*.

¹²³⁰ MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015. Op. cit.

In: MILESI, Rosita. (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003.

MARTINS-BORGES, Lucienne. Migração involuntária como fator de risco à saúde mental. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 21, n. 40, p. 151-162, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *HumanizaSUS: Política Nacional de Humanização: a humanização como eixo norteador das práticas de atenção e gestão em todas as instâncias do SUS*. Série B. Textos Básicos de Saúde. Brasília, DF, 2004.

_____. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. *Vigitel Brasil 2014: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico*. Brasília: DF, 2015.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 22, n. 43, p. 85-98, dec. 2014.

O ESTADO DE S. PAULO. *Cresce o número de refugiados no Brasil*. 20 jun. 2007.

PUSSETTI, Chiara. Identidades em crise: imigrantes, emoções e saúde mental em Portugal. *Saúde e Sociedade*, v. 19, n. 1, p. 94-113, 2010.

SANTOS, João Paulo de Faria. Os refugiados e a sociedade civil: a experiência da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. In: MILESI, Rosita. (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003. p. 134-154.

VOSTANIS, Panos Meeting the mental health needs of refugees and asylum seekers. *The British Journal of Psychiatry*, v. 204, n. 3, p. 176-177, 2014.

A proteção das mulheres refugiadas no Brasil: avanços e desafios

Isabelle Dias Carneiro Santos*
Paula Zambelli Salgado Brasil**

Introdução

O refúgio é tão antigo quanto a própria história da humanidade, todavia, foi somente no século XX que a atenção à proteção da pessoa migrante teve o seu reconhecimento normativo em âmbito internacional, a partir da Convenção de 1951 sobre o *Status* dos Refugiados. Posteriormente à criação deste tratado internacional, outros instrumentos de âmbito global e regional também foram elaborados, tais como a o Protocolo de 1967 sobre o *Status* dos Refugiados (Protocolo de 1967), a Convenção de 1969 da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África (Convenção da OUA) e a Declaração de Cartagena de 1984 (Declaração de Cartagena) nas Américas, todos com o escopo de garantir ampla proteção aos refugiados em diferentes partes do planeta.

Não obstante o aprimoramento do conceito dos refugiados, a proteção dos mesmos sempre esteve comumen-

* Professora Assistente na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais pela Universidade de Lisboa.

** Professora na PUC-Minas, Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos (RS).

te destinada, tanto no campo teórico quanto prático, aos refugiados adultos do sexo masculino, deixando-se em segundo plano a proteção destinada às mulheres, fossem adultas ou não.

Frise-se que as mulheres, juntamente com as crianças e jovens constituem hodiernamente o maior grupo dentre os refugiados, realidade que o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) já em 2007 expunha ao dizer que 80% da população de refugiados era composta de mulheres e crianças¹²³¹. No entanto, apesar de o número de refugiados ter aumentando de modo alarmante em todos os continentes na última década, a proteção dada às mulheres refugiadas não se efetivou na mesma proporção.

Na verdade, a desproteção vivenciada pelas mulheres solicitantes de refúgio é grande justamente por passarem despercebidas suas necessidades e vulnerabilidades, sendo alvos fáceis de reiteradas violações aos direitos da pessoa humana. Isso se dá em virtude das mulheres refugiadas abarcarem uma dupla vulnerabilidade, isto é, primeiro em razão do próprio refúgio e segundo em função do gênero.

Diante desta realidade, se faz crucial a abordagem desta temática com enfoque nas violações perpetradas contra este grupo específico e à proteção que podem ser endereçadas aos milhões de mulheres em situação de refúgio no mundo globalizado e, especialmente no Brasil.

¹²³¹ Crianças aqui incluídas as do sexo masculino e feminino. Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método. 2007, p. 133.

Esse capítulo tem como objetivo analisar o tema das mulheres refugiadas por meio de perspectivas do direito e das políticas públicas endereçadas a elas em solo brasileiro, fazendo-se uma verificação dos avanços obtidos até o presente e as perspectivas futuras de proteção e inserção deste grupo em território nacional. Para tanto, a presente investigação foi alicerçada na doutrina, nos tratados internacionais e em sites oficiais e da mídia nacional e internacional.

1. Definição de Refugiados

Parte dos doutrinadores entende que o instituto do refúgio é decorrente do direito de asilo, e que tais institutos possuem caráter de complementariedade entre si, sendo que “[...] o instituto de asilo é mais abrangente, podendo ser usado quando não há a possibilidade de aplicação do instituto mais específico do refúgio”¹²³².

Entretanto, esse critério não foi adotado na América Latina, região em que se fez a distinção conceitual entre asilo e refúgio, sendo aquele apenas de âmbito político e natureza discricionária, enquanto o reconhecimento do refúgio, de natureza declaratória, é proveniente de fundado temor de perseguição por outros fatores, seja por causa de sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política e também por violações massivas aos direitos humanos.

Em termos históricos, a condição da pessoa refugiada foi reconhecida a partir da Convenção de 1951, tendo-se dentre as circunstâncias que consideram uma

¹²³² Ibid., p. 44.

pessoa refugiada os conflitos armados internos e internacionais, além de perseguições com distintas motivações. Senão vejamos:

Art. 1º - Definição do termo “refugiado” A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

[...]

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele¹²³³.

Posteriormente, foi criado o Protocolo de 1967, também conhecido como Protocolo de Nova Iorque, documento que reviu e fez algumas alterações à Convenção de 1951, modificando em especial o impasse que existia no que se refere ao espaço geográfico e temporal em que as pessoas seriam protegidas, não havendo mais a limitação da proteção aos refugiados apenas aos episódios anteriores a 1951 e ao continente europeu.

Já a abrangência do que pode motivar a solicitação de refúgio também teve alterações com a elaboração da Con-

¹²³³ ACNUR. Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

venção da OUA e com a Declaração de Cartagena¹²³⁴, documentos internacionais que trazem em seus bojos a inclusão de uma situação dantes não prevista e que também pode configurar refúgio, ou seja, as violações massivas aos direitos humanos (tal como prevista na Declaração de Cartagena) e agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública (devido a previsão na Convenção da OUA).

E, neste sentido, o reconhecimento do refúgio teve, ao menos nas Américas e na África, suas razões ampliadas e, em face disso, a observância sobre violações ao princípio da dignidade da pessoa humana passou a ser mais discutida pelos Estados, tendo em vista que este princípio se relaciona ao direito de todo ser humano ter uma vida digna e com condições básicas de sobrevivência, tais como a garantia de alimentação, segurança, saúde, moradia dentre outros direitos.

É conferida ao ACNUR a aplicação prática da proteção internacional aos refugiados, com fulcro nos critérios balizadores para a adesão desta proteção e, na observância do que pode configurar ou não o *fundado temor de perseguição*, a ser desmembrado em aspectos subjetivos e objetivos.

No plano subjetivo o temor de perseguição relaciona-se a consciência, a intimidade do pensamento do refugiado, que demonstra o medo de regressar no seu país habitual devido aos motivos frequentes debatidos. Enquanto o segundo é a busca por refúgio materializada,

¹²³⁴ A Declaração de Cartagena é um documento regional com valor jurídico não vinculante, que trata da questão dos refugiados nas Américas.

em que o solicitante enseja provas mínimas para concretizar a solicitação¹²³⁵.

Contudo, além da dificuldade que o solicitante de refúgio por vezes tem em provar este temor, há ainda, por parte dos órgãos estatais encarregados de reconhecer o refúgio, a dificuldade em determinar o que configura ou não este temor de perseguição. Essa situação se dá mesmo diante da atual crise humanitária vivenciada, pois, apesar do aumento das migrações forçadas em distintos países, ainda há uma certa reticência com relação a essa questão por parte da sociedade internacional.

No que se refere especificadamente às mulheres em situação de refúgio, embora a perseguição por motivo de gênero esteja juridicamente excluída dos motivos ensejadores do reconhecimento da condição de refugiada, na prática ela tem sido concedida, “já que a grande maioria do contingente são mulheres e crianças, muitas delas vítimas de violência sexual”¹²³⁶.

Os processos migratórios continuam cada vez mais sendo controlados e limitados pelos Estados com políticas restritivas¹²³⁷, e os mecanismos existentes de proteção aos refugiados, não levam em consideração as peculiaridades de grupos vulneráveis dentro desta realidade, no qual se

¹²³⁵ PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *Direitos Humanos e Hospitalidade: A Proteção Internacional para Apátridas e Refugiados*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 21.

¹²³⁶ PACÍFICO, Andrea Maria C. Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultura e políticas públicas*. Maceió: Edufal, 2010, p. 34.

¹²³⁷ CASTLES, Stephen. Entendendo a migração global - Uma perspectiva desde a transformação social. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana - REMHU*, XVIII, n. 35, 2010, p. 15.

inserir os refugiados do sexo feminino e, que são mais facilmente alvos de violência doméstica, de tráfico de pessoas para fins sexuais e trabalhos análogos a escravidão.

2. A Questão do Gênero no Refúgio

Quando o assunto é gênero, devemos ressaltar que ele não está ligado somente ao entendimento dual masculino e feminino, pois “[...] o gênero não está para a cultura como o sexo para a natureza”¹²³⁸. Deste modo, o tema envolve tanto a heterossexualidade quanto a homossexualidade.

Na pesquisa em tela, no entanto, quando nos referimos ao gênero, estamos tratando do sexo feminino, em especial das mulheres em situação de refúgio, que além de não possuírem expressamente e, de forma específica, proteção à luz dos tratados internacionais vigentes que versam sobre o direito de refúgio, ainda têm de lidar com uma *cultura patriarcal* ou androcentrista, propagada no ordenamento jurídico de países tanto do oriente quanto do ocidente, e que colocam as mulheres numa condição de submissão e vulnerabilidade.¹²³⁹

Marina Castañeda, neste sentido expõe que:

[...] explicações do machismo, derivadas de estudos de gênero, da antropologia e da etnografia, da sociologia e da história, baseiam-se em fatores sociais, econômicos e culturais para afirmar que o machismo não é inato da biologia: é aprendido. Existem diversas maneiras de ser homem e cada

¹²³⁸ BUTLER, Judith. *Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 25

¹²³⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit., p. 133.

sociedade tem seu próprio ideal masculino - que não é necessariamente machista, ou não da mesma maneira - conforme suas condições econômicas e sociais¹²⁴⁰.

De forma similar, Patrícia Bertolin e Luciana Baruki ainda ressaltam que “[a] sociedade patriarcal [...] encarrega-se de inculcar na mulher um sentimento de inferioridade que sustentará o mecanismo de culpabilização, necessário à perpetuação da submissão, do servilismo e da sujeição”¹²⁴¹.

Deste modo, tem-se algumas sociedades mais sexistas que outras e, portanto, algumas de suas leis além de serem mais limitadoras aos direitos das mulheres, também são punitivas quando não observadas, situação que agrava ainda mais a dura realidade das mulheres solicitantes de refúgio ou possuidoras do *status* de refugiadas, quando em território de tais países.

Nesta senda, o ACNUR em suas Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 8, traz que,

Em algumas sociedades o papel designado para as mulheres e meninas pode ser atribuído às exigências do Estado ou da religião oficial. As autoridades ou outros agentes de perseguição podem entender que o não cumprimento deste papel, por parte de uma menina, é uma falha

¹²⁴⁰ CASTAÑEDA, Marina. *O Machismo Invisível*. São Paulo: A Girafa. 2006, p. 28.

¹²⁴¹ BARUKI, Luciana Veloso. BERTOLIN, Patrícia T. Martins. Violência contra a mulher: a face mais perversa do patriarcado. Quem tem medo do lobo mau? In: ANDREUCCI, Ana Cláudia P. Torezan. BERTOLIN, Patrícia T. Martins. (orgs.) *Mulher, Sociedade e Direitos Humanos*. São Paulo: Rideel, 2010. p. 305

em praticar ou sustentar determinadas crenças religiosas¹²⁴².

Esse cenário coloca as mulheres refugiadas diante de variadas violações a seus direitos humanos, vendo-se por vezes frente a perseguições dentro de seus próprios Estados e grupos sociais e, em casos de conflitos armados ficam à mercê de militares inimigos ou mesmo de grupos terroristas, o que as forçam a fugir e solicitar refúgio em um terceiro país.

Exemplos dessas violações são trazidos pelo relatório formulado em parceria pelo ACNUR, Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês) e a Comissão para Mulheres Refugiadas, no qual

Mulheres e meninas refugiadas e migrantes que se deslocam pela Europa enfrentam graves riscos de violência sexual e de gênero [em que] estão particularmente em situação de risco mulheres solteiras viajando sozinhas ou com crianças, mulheres grávidas e lactantes, meninas adolescentes, crianças não acompanhadas, crianças que se casam precocemente (em alguns casos estão com seus bebês recém-nascidos), pessoas portadoras de necessidades especiais e pessoas idosas, exigindo uma resposta coordenada e eficaz de proteção¹²⁴³.

¹²⁴² ACNUR. Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 8. Dist. Geral HCR/GIP/09/08, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9747.pdf?new=1>. Acesso em: 04 out. 2016.

¹²⁴³ ACNUR. *Mulheres refugiadas que se deslocam pela Europa estão correndo riscos, afirma a ONU*, 26 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/mulheres-refugiadas-que-se-deslocam-pela-europa-estao-correndo-riscos-afirma-a-onu/>>. Acesso em: 15 out. 2016.

Antes desse relatório já havia uma menção semelhante a essa situação, prolatada pelo Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ExCOM)¹²⁴⁴ que, em 1985, na ExCOM n. 39 (XXXVI), trouxe que:

*[...] refugee women and girls constitute the majority of the world refugee population and that many of them are exposed to special problems in the international protection field; (d) Recognized that these problems result from their vulnerable situation which frequently exposes them to physical violence, sexual abuse, and discrimination; (e) Stressed the need for such problems to receive the urgent attention of Governments and of UNHCR and for all appropriate measures to be taken to guarantee that refugee women and girls are protected from violence or threats to their physical safety or exposure to sexual abuse or harassment*¹²⁴⁵.

Ocorre que a opção viável nem sempre é a de buscar socorro em países signatários e que respeitem o contido

¹²⁴⁴ O Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas (ExCOM) foi criado em 1998 como um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

¹²⁴⁵ Tradução livre: “[...] as mulheres e meninas refugiadas constituem a maioria da população mundial de refugiados e que muitas delas estão expostas a problemas especiais no campo da proteção internacional; D) Reconheceu que estes problemas resultam da sua situação vulnerável, que frequentemente os expõe à violência física, ao abuso sexual e à discriminação; E) Salientou a necessidade de que esses problemas recebessem a atenção urgente dos Governos e do ACNUR e que fossem tomadas todas as medidas adequadas para garantir que as mulheres e meninas refugiadas fossem protegidas contra a violência ou ameaças à sua segurança física ou exposição a abusos sexuais ou assédio”. (Cf. ACNUR. Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas ExCOM n. 39 (XXXVI). *Refugee Women and International Protection*, 1985. Disponível em < <http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf> >. Acesso em: 12 jan. 2017).

na Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, também conhecida como Convenção da Mulher, buscando geralmente Estados vizinhos ou mais próximos a sua terra de origem, localidades estas que por vezes só conseguem preservar a vida destas mulheres em si, mas não seus direitos e dignidade humana.

Frise-se que, a elaboração e a entrada em vigor da Convenção da Mulher se deu justamente durante o período em que a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou a *Década da Mulher*, ou seja, entre os anos 1976 e 1985, sendo este principal instrumento de proteção às mulheres no mundo criado em 1979 e vigente desde 1981¹²⁴⁶.

Esse tratado global traz em seu bojo, como uma das responsabilidades dos Estados signatários, a de “estabelecer a proteção jurídica dos direitos da mulher numa base de igualdade com os do homem e garantir, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação”¹²⁴⁷.

Contudo, alguns países ou possuem reservas à Convenção da Mulher ou simplesmente não a adotam, deixando de lado qualquer busca por garantir a igualdade de gênero em seu território. Assim, além da dificuldade em seus

¹²⁴⁶ O Brasil ratificou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 em 1º de fevereiro de 1984.

¹²⁴⁷ ONU. Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres de 1979. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10233.htm>. Acesso em: 03 jun. 2016.

próprios Estados, mulheres sofrem com a sua condição ao buscar o *status* de refugiadas num terceiro Estado, pois

[...] o desempoderamento da mulher adquire um grau mais elevado quando articulado, por exemplo, com preconceito de classe, etnia ou religião [...] Tais marcadores não dizem respeito apenas à identidade subjetiva da migrante, mas, sobretudo, as representações sociais hegemônicas na sociedade de acolhida¹²⁴⁸.

Deve-se considerar que as normas de proteção às pessoas refugiadas têm forte ligação com conflitos armados, sejam internos ou internacionais, situação que faz com que os Estados primem seus esforços em proteger indivíduos do gênero masculino. Diversos fatores se somam e corroboram para a propalação de uma (falsa) imagem de que os refugiados são, em especial, homens e, consequentemente natural, e destinarem maior proteção aos jovens adultos e, depois, em menor escala vêm os demais indivíduos, como as mulheres, crianças¹²⁴⁹, adolescentes e pessoas que formam o grupo LGBTTI¹²⁵⁰, assim como os idosos, que apesar de estarem numa situação de maior vulnerabilidade

¹²⁴⁸ MARINUCCI, Roberto. Mulheres, Migrantes e Muçulmanas. Percursos de Discriminação e Empoderamento. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. BOTEGA, Tuíla. (Orgs.). *Política Migratória e o Paradoxo da Globalização*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2015, p. 194.

¹²⁴⁹ Criança neste artigo é definida conforme a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) de 1989 e não de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, considerando-as como os indivíduos entre zero a dezessete anos.

¹²⁵⁰ A sigla LGBTTI engloba o grupo composto por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexuais, em que o gênero feminino e masculino não é o foco, mas sim a identidade sexual do indivíduo.

de, são os menos amparados por normas protetivas. Neste sentido, as questões de gênero são um agravante à condição de refúgio, uma vez que os documentos existentes de proteção ao refúgio foram criados visando o sexo masculino. Apesar de, como já dito anteriormente, as mulheres, juntamente com as *crianças*, serem atualmente a maioria dos refugiados no mundo.

Isso porque, tendo em vista os conflitos armados cada vez mais violentos e as perseguições religiosas, étnicas e violações maciças aos direitos humanos, fazendo com que haja um crescimento na quantidade de mulheres em situação de refúgio.

Somente na Europa, um dos principais destinos dos refugiados, “até o dia 15 de janeiro de 2016, 55% das pessoas que chegaram eram mulheres e crianças. Em junho de 2015 eram apenas 27%”¹²⁵¹, muitas das quais ainda segundo o ACNUR “já haviam sido expostas a diferentes formas de violência sexual e de gênero, tanto em seu país de origem, quanto em seu primeiro país de refúgio, assim como ao longo da viagem de chegada à Europa”¹²⁵².

No Brasil, tal realidade é similar, em São Paulo, principal *porta de entrada* e de acolhimento de imigrantes e solicitantes de refúgio no Brasil, onde a recepção de mulheres sozinhas, com filhos ou gestantes, tanto na Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) como na Casa do Migran-

¹²⁵¹ ACNUR. *Mulheres refugiadas que se deslocam pela Europa estão correndo riscos, afirma a ONU*, Op. cit.

¹²⁵² *Ibid.*

te teve um aumento considerável, estando muitas destas mulheres na condição de chefes de família¹²⁵³.

Grande parcela dessas mulheres são oriundas de Angola e da República Democrática no Congo, havendo no primeiro caso uma maior facilidade na integração em razão da língua materna ser também o português, o que não se configura no caso das congolezas. Muito embora tenha se verificado que a variedade das origens dessas mulheres é grande, tendo o Brasil já recebido 81 (oitenta e uma) nacionalidades diferentes.¹²⁵⁴

No Rio de Janeiro, segundo local de maior recebimento de estrangeiros no país, conforme a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) essa situação também é verificada, pois “em 2014, as mulheres representavam cerca de 30% dos que pediam refúgio, percentual que aumentou para 40,4% em 2015 e para 50% neste ano [2016]”¹²⁵⁵.

No que se refere às mulheres gestantes que sejam solicitantes de refúgio, segundo a CASP,

havia 10 (dez) mulheres nessa condição no ano de 2013, número esse que passou para 40 (quarenta) em 2014 e teve um grande salto em 2015 com 110 (cento e dez)

¹²⁵³ ARAÚJO, Márcia Lourdes de. Coordenadora de Assistência Social da Casa do Migrante, em conversa informal no ano de 2016 na sede da Casa do Migrante na cidade de São Paulo.

¹²⁵⁴ ACNUR. *Refúgio no Brasil Uma Análise Estatística Janeiro de 2010 a Outubro de 2014*. s/d. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?view=1>. Acesso em: 09 jan. de 2017.

¹²⁵⁵ GOVERNO DE SÃO PAULO. *Cerca de 20% das mulheres refugiadas terão filhos brasileiros*, 20 jun. 2016. Disponível em: <www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia2.php?id=246370>. Acesso em: 20 jan. de 2017.

mulheres grávidas¹²⁵⁶, muitas provenientes da Colômbia, Angola, Síria e Nigéria. Já na *Casa de Passagem Terra Nova*, 19 das 96 mulheres [refugiadas] que chegaram à Casa estavam grávidas [no ano de 2016]¹²⁵⁷

Porém, com a alteração da política migratória no início do governo de Michel Temer, viu-se ainda no decorrer de 2016 a queda do número de solicitantes de refúgio do sexo feminino no país, incluindo as gestantes.

Além disso, apesar da existência de medidas protetivas especiais para o gênero feminino, parcela considerável das mulheres refugiadas necessita de outras medidas de proteção, especialmente as crianças e adolescentes, para se coibir outros casos de abusos, violência e discriminação aos seus direitos. Aliás, frise-se que o artigo 1º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra a Mulher, desde 1979 traz que:

a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Assim, as mulheres de modo geral e, especialmente aquelas em situação de refúgio, se veem diante de uma

¹²⁵⁶ Dados colhidos na Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) sobre as novas chegadas de refugiados no Brasil.

¹²⁵⁷ GOVERNO DE SÃO PAULO. Op. cit

violação aos seus direitos, que não se dá apenas de modo eventual, mas de forma sistêmica. Tal situação obstaculiza o seu empoderamento, tanto no país de origem, quanto no país de acolhida onde é solicitante de refúgio ou refugiada.

Vale aqui fazer um parêntesis para trabalhar a palavra “empoderamento”, que na literatura possui dois significados,

[um que] se refere ao processo de mobilizações e práticas que objetivam promover e impulsionar grupos e comunidades na melhoria de suas condições de vida, aumentando sua autonomia; e o outro se refere a ações destinadas a promover a integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos etc¹²⁵⁸.

A verdade é que apesar do cenário de vulnerabilidade em que se encontram mulheres migrantes e refugiadas, as mesmas ainda não são plenamente visíveis, tanto pelos seus Estados de proveniência quanto pelos de acolhida, seja no campo econômico, político, social e por vezes até jurídico.

Apesar da feminização da migração ser um fenômeno em contínuo crescimento, “se debieron esperar casi tres décadas para que la figura de la “mujer migrante” adquiriera visibilidad en la agenda global sobre migraciones”¹²⁵⁹

¹²⁵⁸ KLEBA, Maria Elisabeth. WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Revista Saúde e Sociedade*, v.18, n.4, 2009, p. 735.

¹²⁵⁹ Tradução livre: “tiveram que esperar quase três décadas para que a figura da ‘mulher migrante’ adquirisse visibilidade na agenda global sobre migrações” (Cf. MAGLIANO, Maria José. DOMENECH, Eduardo E. Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana, *Migr. Desarrollo*, n. 12, p. 59, 2009.

a partir da atuação da ONU, conquista obtida em razão de questões humanitárias (refugiadas), mas, sobretudo, econômicas (migrantes econômicas)¹²⁶⁰.

Nesse sentido, o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) ressalta que,

As mulheres migrantes e refugiadas contribuem de maneira importante para os países de origem, de destino e de trânsito, ocupando postos de trabalho e colaborando para as economias e para o desenvolvimento desses países, especialmente, pelo envio de remessas [contudo, ainda] possuem necessidades e vulnerabilidades específicas, para as quais os países devem estar preparados para atender, buscando desenvolver soluções que as acolham, que as retirem da situação de vulnerabilidade, que aproveitem o capital humano e cultural que elas possuem, que, enfim, as permitam viver com dignidade¹²⁶¹.

Tem-se ao mesmo tempo, o aumento da visibilidade da mulher como protagonista no campo do desenvolvimento econômico, contudo ainda muito vulnerável na esfera social, com casos de tráfico de pessoas ou migran-

¹²⁶⁰ Segundo Maria Rita Fontes Faria, “Até os anos 60, os homens predominavam nas migrações laborais e nos grupos de refugiados, e as mulheres migravam para fins de reunificação familiar. Hoje, número cada vez maior de mulheres migra por conta própria e na condição de ‘chefes de família’”. (Cf. FÁRIA, Maria Rita Fontes. *Migrações Internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015, p. 38).

¹²⁶¹ CSEM. Por um olhar mais humano sobre as mulheres migrantes. *Resenha Migrações na Atualidade*, n. 105, 4º trimestre de 2016, p. 2-3.

tes¹²⁶², violências e abusos que existem em razão do gênero e criam ainda mais estigmas.

Logo, impõe-se como uma das necessidades de toda a sociedade internacional a adoção de ações de proteção que englobem as mulheres refugiadas, de modo amplo e eficaz, realidade que pode ser inicialmente pensada a partir da modificação da legislação nacional e da elaboração de políticas públicas específicas de curto, médio e longo prazo.

3. Violações aos Direitos das Mulheres e Soluções Protetivas e Inclusivas

Há usualmente três soluções duradouras adotadas como medidas para proteger e dar apoio às pessoas em condição de refúgio, a primeira é a mais utilizada nas Américas, consiste na *integração local, solução segundo a qual* o refugiado é integrado na comunidade de acolhida, que

¹²⁶² A distinção entre tráfico de pessoas e de migrantes é trazido pelo Protocolo contra o tráfico ilícito de migrantes por terra, mar e ar, segundo o qual “ ‘tráfico ilícito de migrantes’ es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material’ e pelo Protocolo para prevenir, reprimir e sancionar o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, em que “ ‘trata de personas’ [es] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación’ (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA, 2015, p. 70).

deve estar aberta para receber essa pessoa, de modo que deve esse ser um processo de mão-dupla); a segunda é o *reassentamento*, utilizada quando um refugiado é enviado para um terceiro país, ou porque não conseguiu se integrar no primeiro país de acolhida, ou por alguma outra questão procedimental, e a terceira é a *repatriação voluntária*, quando cessam as condições que causaram a perseguição do refugiado e é possível o retorno da pessoa para seu país de origem, se ela assim entender conveniente¹²⁶³.

Dentre tais soluções duradouras, é muito importante que se coordenem ações específicas destinadas às mulheres em condição de refúgio. Neste sentido, o Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados na ExCOM n. 54 (XXXIX) de 1988 dispõe sobre a necessidade de dar “[...] *emphasis on the interdependence of the problems and special needs of refugee women in regard to assistance, protection and durable solutions*”¹²⁶⁴. No mesmo sentido, houve na ExCOM n. 60 (XL) de 1989 o estímulo para o ACNUR “desenvolver materiais de formação e cursos destinados a aumentar a sensibilização para as necessidades e potencialidades específicas das mulheres

¹²⁶³ MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017. p. 50-53.

¹²⁶⁴ Tradução livre: “[...] ênfase na interdependência dos problemas e necessidades especiais das mulheres refugiadas no que se refere à assistência, à proteção e às soluções duradouras”. (Cf. ACNUR. Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas - ExCOM n. 54 (XXXIX). *Refugee Women*, 1988. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em 12 jan. de 2017).

refugiadas e a sua iniciativa de envolver as organizações não governamentais nesta formação”¹²⁶⁵.

Para tal, o ACNUR “[...] coordena as provisões e a entrega de tais itens, administra (ou ajuda a administrar) campos individuais ou sistemas de campos e tem designado projetos específicos para mulheres vulneráveis [...]”¹²⁶⁶.

Com relação às soluções duráveis, a repatriação voluntária implica na vontade de retornar ao seu país de origem por parte do refugiado e na adoção de determinadas medidas que apoiem ou propiciem esse retorno. Quando tal alternativa se torna viável, geralmente não há como mensurar ou investigar o que se passa após tal regresso.

Já com relação ao reassentamento, essa solução necessita de uma ação de solidariedade de um país, que abre suas fronteiras para o recebimento desses indivíduos em locais próprios, destinados especificamente para isso e não costuma ser muito usual na América Latina, destacando-se que o Brasil, segundo o ACNUR é

[...] um dos poucos países na América do Sul que dispõe de um programa de reassentamento dirigido especificamente a refugiadas, em situação de vulnerabilidade.

¹²⁶⁵ Texto original: “*Encouraged the High Commissioner in his development of training materials and courses to increase awareness of the specific needs and potential of refugee women and his initiative to involve nongovernmental organizations in this training; called upon him to expand this area in the future with a view to improved programme and project planning and in particular to further develop components to address the special protection concerns of refugee women*” (Cf. ACNUR. Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas - ExCOM n. 60 (XL). *Refugee Women*, 1989. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 12 de jan. 2017).

¹²⁶⁶ PACÍFICO, Andrea Maria C. Pacheco. Op. cit., p. 73.

Nos últimos três anos, cerca de 120 mulheres foram reconhecidas como refugiadas ou reassentadas devido a perseguição por motivos de gênero ou por situação de risco¹²⁶⁷.

Isso, no entanto, só foi possível em razão de o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) estar priorizando, dentro de seus critérios de elegibilidade, dois grupos de refugiados, ou seja, “refugiados sem proteção física ou legal e mulheres em risco (como chefes de família ou vítima de violência)”¹²⁶⁸.

No entanto, não é a maioria dos países receptores de refugiados, principalmente dos que recebem grandes fluxos de pessoas migrantes nesta condição que se dispõe a, no reassentamento, dar um olhar protetivo às mulheres; aliás, são noticiadas determinadas violações específicas referentes a abusos sexuais, violência de gênero e discriminação étnica e religiosa. Há inclusive denúncias de que algumas, para adentrarem em território europeu, foram compelidas a trocar o visto de entrada por sexo, a ponto de o ACNUR externar “[...] sua preocupação com *testemunhos verossímeis* sobre violência sexual e abuso contra mulheres e crianças refugiadas e migrantes em deslocamento na Europa”.¹²⁶⁹

¹²⁶⁷ POLITIZE. *O Brasil e a Crise dos Refugiados*, 20 out. 2015. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/noticias/o-brasil-e-a-crise-derefugiados/>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

¹²⁶⁸ MOREIRA, Júlia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53 (1): 2010, p. 122

¹²⁶⁹ ACNUR. *Mulheres refugiadas que se deslocam pela Europa estão correndo riscos, afirma a ONU*. Op. cit.

Já com a integração local, solução duradoura mais usual e aplicada na realidade latinoamericana, para além da análise das possíveis violações sofridas por mulheres em situação de refúgio, é mister se discutir as formas de proteção dos direitos humanos dessas mulheres, que se concretizam mediante ações integradas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário com a sociedade civil organizada e das Organizações Não Governamentais (ONGs).

A integração local costuma se dar, principalmente, por ações propagadas pela sociedade civil, tendo-se como exemplo a CARJ, que atende no campo da saúde mulheres e crianças menores de dezoito anos refugiados que tenham sido vítimas de violência. Para tanto, eles possuem “[...] psicólogos, terapeutas e atividades artísticas. E fazemos parcerias com outras instituições com experiência no trabalho com mulheres para desenvolver atividades em que elas possam extravasar os traumas e as situações que viveram, empoderar-se e buscar sua emancipação”¹²⁷⁰.

Para aquelas que chegam gestantes e são abrigadas na Casa de Passagem Terra Nova, há a “[...] garantia de pré e pós-natal, saúde, alimentação, tratamento psicológico, entre atividades de reinserção social”¹²⁷¹.

Outro exemplo de atuação extraestatal é a iniciativa do Grupo de Direitos Humanos e Trabalho da Rede

¹²⁷⁰ AGÊNCIA BRASIL. *Mulheres já representam metade dos refugiados no Rio de Janeiro*, 19 abr. 2016.. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-04/mulheres-ja-representam-metade-dos-refugiados-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

¹²⁷¹ GOVERNO DE SÃO PAULO. Op. cit. Dados colhidos na Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) sobre as novas chegadas de refugiados no Brasil.

Brasil do Pacto Global que criou o *Empoderando Refugiadas*, e “que tem o objetivo de conscientizar e informar às empresas a situação da mulher refugiada”¹²⁷², criado em 2015 e com sua segunda edição findada em 2017, diante do aumento das mulheres imigrantes e refugiadas dentro do quadro das empresas brasileiras ou localizadas no Brasil. Esse programa foi “[...] fruto de uma parceria entre o ACNUR, Rede Brasil do Pacto Global, ONU Mulheres, consultoria Fox Time, Caritas Arquidiocesana de São Paulo e Programa de Apoio para a Recolocação de Refugiados (PARR), com o apoio das empresas”¹²⁷³.

Esse projeto visa auxiliar não apenas às mulheres no que tange ao conhecimento da cultura local, das leis nacionais e do idioma português; mas também municiar as empresas com maiores informações sobre o que é o refúgio, a documentação existente e necessária, até a obtenção dos diversificados postos de trabalho destas refugiadas. A depender do nível de integração local, muitos dos refugiados optam, inclusive, pela possibilidade da naturalização no país em que foi acolhido.

Mas além da atuação extraestatal de ONGs e entidades religiosas, há que se verificar uma maior atenção à temática nos últimos anos, com campanhas como “Coração Azul”, ou também com a realização de Grupos de Traba-

¹²⁷² DIPLOMACIA CIVIL. *Projeto brasileiro com mulheres refugiadas é destaque em conferência da ONU*, 29 abr. 2016. Disponível em: <<http://diplomaciacivil.org.br/projeto-brasileiro-com-mulheres-refugiadas-e-destaque-em-conferencia-da-onu/>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

¹²⁷³ O ESTRANGEIRO. *As Poderosas*, 7 mai. 2016. Disponível em: <<https://oestrangeiro.org/2016/05/07/dia-das-maes-refugiadas/>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

lho/Temáticos específicos que trabalharam a interface entre migração e tráfico de pessoas, quando da COMIGRAR¹²⁷⁴.

Outrossim, observa-se um incremento no número de convênios entre os órgãos federais, estaduais e municipais entre si (especialmente os envolvendo a Presidência da República, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, estados da federação, prefeituras municipais) ou entre órgãos públicos e entidades privadas, tais como as Cáritas Arquidiocesanas, dentre outros¹²⁷⁵.

Os objetivos das parcerias são atender e apoiar solicitantes de refúgio e refugiados de ambos os sexos, desenvolver ações de inclusão social, laboral, produtiva para imigrantes e refugiados, refletir e sensibilizar sobre a questão do tráfico de pessoas.

Apesar das medidas adotadas, o Brasil ainda é considerado um país que possui

¹²⁷⁴ A 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio - Comigrar foi uma iniciativa governamental realizada em 2014 sobre a migração (voluntária e forçada) internacional no Brasil, com mobilização de diversos atores interessados na discussão dos conceitos centrais da política migratória brasileira. Para informações, consultar: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio>>. Acesso em: jan. 2017.

¹²⁷⁵ Tal como o Convenio n. 577511, 20001657-2006-00180, firmado entre a SPDDH/SEDH/PR da Presidência da República e a Fundação de Desenvolvimento da Unicamp (FUNCAMP), visando a execução do projeto: *Condições de vida da população refugiada e solicitantes de refúgio no Brasil*, ou os diversos convênios firmados entre o Ministério da Justiça e a Caritas Arquidiocesana do Brasil-SP ou RJ, e que podem ser acessados por meio da Lei de Acesso a Informação, no Portal da Transparência em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/>> e com busca feita por palavra-chave.

marcos jurídicos e institucionais [...] políticas migratórias e de direitos humanos, [que] não atendem boa parte das recomendações e diretrizes internacionais em matéria de direitos humanos dos imigrantes e acesso a serviços [razão pela qual] *a política migratória brasileira deve adotar uma abordagem pautada nos direitos humanos e uma perspectiva de gênero*, dentre outras medidas, para atender às necessidades especiais dos imigrantes, notadamente os grupos vulneráveis¹²⁷⁶ (grifo nosso).

Dentre as maiores dificuldades de mulheres migrantes e refugiadas no Brasil as orientações sobre os direitos e serviços a que fazem jus por funcionários do setor público e privado, as dificuldades linguísticas para aquelas oriundas de países não lusófonos, bem como o não acesso a trabalho qualificado para as que possuem diploma superior, justamente em razão da dificuldade de revalidação de diplomas, dentre outras dificuldades que obstruem uma acolhida e integração mais específica, tanto no campo econômico, como na seara social.

Conclusão

Os fluxos migratórios cresceram vertiginosamente na última década em distintas partes do globo, não sendo diferente no Brasil, recebendo o país um rol cada vez maior e variado de migrantes forçados de distintos países

¹²⁷⁶ JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015, p. 33.

e de ambos os sexos, tanto em busca de melhores condições de vida, migrantes econômicas, ou proteção humanitária, como solicitantes de refúgio ou refugiadas.

No que se refere ao fenômeno denominado de *feminização da migração*, a recepção de mulheres solicitantes de refúgio ou refugiadas, sozinhas ou acompanhadas, também cresceu, apesar de não existir especificamente nos tratados internacionais e nacionais a perseguição de gênero como motivação para a concessão do *status* de refúgio.

Mesmo assim, o país é visto como um local seguro e de acolhida, apesar do pouco conhecimento prévio que as migrantes forçadas possuem da legislação nacional, políticas públicas, bem como aspectos linguísticos e culturais.

Apesar de algumas dificuldades iniciais, as mulheres têm experimentado cada vez mais a aplicação de medidas protetivas para o gênero feminino, tanto por órgãos do Poder Público, como pelas Organizações não Governamentais e entidades religiosas que atuam com a acolhida, proteção e orientação das mulheres em situação de refúgio no país.

Contudo, tais medidas ainda necessitam de aperfeiçoamentos para que haja um viés mais humanitário para que direitos humanos e fundamentais dessas mulheres sejam observados e protegidos de forma ampla e sistêmica, propiciando assim o empoderamento dessas mulheres.

Esse aprimoramento pode-se dar por meio de maior observância por parte dos agentes públicos das recomendações de organismos internacionais de proteção à pessoa humana, tais como o ACNUR, na esfera global, ou da Co-

missão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no âmbito das Américas, com o escopo de otimizar a proteção concedida hodiernamente no território nacional às mulheres solicitantes de refúgio ou refugiadas.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 8*. Dist. Geral HCR/GIP/09/08, de 22 de dezembro de 2009.

_____. *Mulheres refugiadas que se deslocam pela Europa estão correndo riscos, afirma a ONU*, 26 jan. 2016.

_____. Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas - ExCOM n. 39 (XXXVI). *Refugee Women and International Protection*, 1985.

_____. Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas - ExCOM n. 54 (XXXIX). *Refugee Women*, 1988.

_____. Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas - ExCOM n. 60 (XL). *Refugee Women*, 1989.

AGÊNCIA BRASIL. *Mulheres já representam metade dos refugiados no Rio de Janeiro*, 19 abr. 2016.

BARUKI, Luciana Veloso R. Portolese. BERTOLIN, Patrícia T. Martins. Violência contra a mulher: a face mais perversa do patriarcado. Quem tem medo do lobo mau? In: ANDREUCCI, Ana Cláudia P. Torezan. BERTOLIN, Patrícia T. Martins. (Orgs.) *Mulher, Sociedade e Direitos Humanos*. São Paulo: Rideel, 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema de Refúgio Brasileiro. Desafios e Perspectivas*, 2016.

BUTLER, Judith. *Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTAÑEDA, Marina. *O Machismo Invisível*. São Paulo: A Girafa. 2006.

CASTLES, Stephen. *Entendendo a migração global - Uma perspectiva desde a transformação social*. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana - REMHU*, XVIII, n. 35, 2010.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA, 2015.

CENTRO SCALABRINIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS. *Por um olhar mais humano sobre as mulheres migrantes*. *Resenha Migrações na Atualidade*, nº105 - 4º trimestre de 2016, p. 2-3.

DIPLOMACIA CIVIL. *Projeto brasileiro com mulheres refugiadas é destaque em conferência da ONU*, 29 abr. 2016.

FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015.

GOVERNO DE SÃO PAULO. *Cerca de 20% das mulheres refugiadas terão filhos brasileiros*, 20 jun. 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método. 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas*

públicas no Brasil. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

KLEBA, Maria Elisabeth. WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Revista Saúde e Sociedade*, v.18, n.4, p.733-743, 2009.

MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

MARINUCCI, Roberto. Mulheres, Migrantes e Muçulmanas. Percursos de Discriminação e Empoderamento. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. BOTEGA, Tuíla. (Orgs.). *Política Migratória e o Paradoxo da Globalização*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2015.

MOREIRA, Júlia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53 (1), p. 111-129, 2010.

O ESTRANGEIRO. *As Poderosas*, 7 mai. 2016.

PACÍFICO, Andrea Maria C. Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultura e políticas públicas*. Maceió: Edufal, 2010.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *Direitos Humanos e Hospitalidade: A Proteção Internacional para Apátridas e Refugiados*. São Paulo: Atlas, 2014.

POLITIZE. *O Brasil e a Crise dos Refugiados*. 20 out. 2015.

Os Três Debates do Refúgio por Motivos de Orientação Sexual no Contexto Brasileiro

Vítor Lopes Andrade*

Introdução

A lei brasileira 9.474/1997 – conhecida como a Lei do Refúgio – estabelece em seu artigo 1º, inciso I, que será reconhecido como refugiado o indivíduo que “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”¹²⁷⁷. Os cinco critérios mencionados¹²⁷⁸ são os mesmos estipulados pela Organização das Nações Unidas (ONU) na Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados, não havendo men-

* Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com mestrado-sanduiche na Universitat Jaume I de Castellón, na Espanha. Dissertação de mestrado “Imigração e Sexualidade: solicitantes de refúgio, refugiados e refugiadas por motivos de orientação sexual na cidade de São Paulo” premiada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no III Concurso Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (2017).

¹²⁷⁷ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei 9.474/1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Brasília, DF, 1997.

¹²⁷⁸ Destaca-se que a lei brasileira também inclui como motivo para o reconhecimento da situação de refúgio a grave e generalizada violação de direitos humanos no país de nacionalidade do/a solicitante (artigo 1º, inciso 3), seguindo o recomendado pela Declaração de Cartagena de 1984, e, dessa forma, adotando uma definição ampliada de refugiado/a.

ção explícita, portanto, à orientação sexual¹²⁷⁹ e identidade de gênero¹²⁸⁰, como há, por exemplo, na lei espanhola¹²⁸¹.

Apesar de não estar expressamente dado na lei, o Brasil vem reconhecendo o *status* de refugiado dos indivíduos que sofreram perseguição ou tinham o fundado temor de serem perseguidos em razão de sua orientação sexual pelo menos desde o ano de 2002, data do primeiro caso noticiado¹²⁸². Seguindo as recomendações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)¹²⁸³ tem considerado essas solicitações a partir do critério *grupo social*¹²⁸⁴:

¹²⁷⁹ De acordo com os Princípios de Yogyakarta, orientação sexual se refere a “capacidade de cada pessoa de sentir uma profunda atração emocional, afetiva e sexual por pessoas de um gênero diferente do seu, ou do seu mesmo gênero, ou de mais de um gênero, assim como a capacidade de manter relações íntimas e sexuais com essas pessoas”. Os Princípios de Yogyakarta estão disponíveis em: <http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2017.

¹²⁸⁰ Segundo os Princípios de Yogyakarta, identidade de gênero se refere a “profundamente sentida experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive vestimenta, modo de falar e maneirismos”.

¹²⁸¹ Ley 12/2009. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-17242. Acesso em: 16 fev. 2017.

¹²⁸² Cf. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. Brasília: ACNUR; CONARE, 2007.

¹²⁸³ Órgão interministerial, criado pela Lei 9.474/1997, cuja presidência pertence ao Ministério da Justiça, tendo como competência analisar os pedidos e declarar o reconhecimento da condição de refugiado em primeira instância.

¹²⁸⁴ *Grupo social* foi pensado, à época da Convenção Relativa ao *Status* dos Refugiados, justamente como um termo aberto, sem uma definição precisa, para que pudesse abarcar pessoas que temessem ser perseguidas por uma situação que não se encaixasse nos outros quatro critérios.

Conforme o Direito Internacional dos Refugiados, a perseguição em virtude da orientação sexual e identidade de gênero é considerada dentro da perspectiva de perseguição por motivo de grupo social. Em linha com a melhor prática internacional, o Brasil também reconhece como refugiados os indivíduos perseguidos por sua orientação sexual e identidade de gênero, amparado pela legislação nacional sobre o tema do refúgio¹²⁸⁵.

No Brasil, as solicitações em razão da orientação sexual são feitas majoritariamente por jovens homens africanos, provenientes principalmente da Nigéria e de Camarões¹²⁸⁶. Normalmente chegam sozinhos ao país e possuem um bom grau de instrução escolar formal¹²⁸⁷.

O objetivo deste texto é analisar o que, a meu ver, são atualmente os três principais debates do refúgio por motivos de orientação sexual no Brasil. Cheguei a esses três pontos após ter investigado o tema durante os últimos anos, pesquisa que resultou em minha dissertação de mestrado¹²⁸⁸. O trabalho foi pautado em pesquisa de

¹²⁸⁵ Resposta obtida por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão: Ofício nº 15/2016/SIC CONARE/CONARE/DEEST/SNJ-MJ, de 11 de março de 2016, referente ao pedido de informação nº 08850.000543/2016-01.

¹²⁸⁶ Em ambos os países as relações sexuais consentidas entre adultos/as do mesmo sexo são crime, com penas variando de 5 a 14 anos de prisão ou até mesmo pena de morte em alguns casos. A esse respeito, cf. CARROLL, Aengus. *State-Sponsored homophobia: a world survey of sexual orientation laws: criminalisation, protection and recognition*. Genebra: International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA), 2016.

¹²⁸⁷ ANDRADE, Vítor Lopes. Refúgio por Orientação Sexual no Brasil: Perfil das Solicitações nas Cidades de Brasília/DF e São Paulo/SP. *Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero & Direito (UFPB)*, v. 5, p. 1-24, 2016.

¹²⁸⁸ ANDRADE, Vítor Lopes. *Imigração e Sexualidade: solicitantes de refúgio, refugiados e refugiadas por motivos de orientação sexual na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.

campo realizada na cidade de São Paulo através de uma perspectiva etnográfica: além da realização de entrevistas com solicitantes de refúgio e refugiados/as por motivos de orientação sexual, houve o acompanhamento de alguns eventos de seu cotidiano e visitas a suas moradias e locais de emprego. Também foram realizadas entrevistas com funcionários/as do governo e de organizações da sociedade civil que trabalham diretamente com solicitantes de refúgio, bem como com organizações em prol dos direitos LGBT¹²⁸⁹ da cidade de São Paulo.

O primeiro debate diz respeito à elegibilidade, isto é, ao processo de análise do pedido de refúgio, que pode resultar no seu deferimento (parecer positivo) ou no indeferimento (quando o pedido é negado). Como um/a solicitante de refúgio *comprova* a sua orientação sexual não-heterossexual? Esse é, na verdade, o maior debate referente às solicitações motivadas por orientação sexual, não só no Brasil, mas em praticamente todos os países que reconhecem refúgio por essa razão. É importante destacar que no Brasil não há a divulgação de dados estatísticos oficiais acerca das solicitações por orientação sexual e que os pareceres de elegibilidade não são disponibilizados publicamente¹²⁹⁰. A análise se baseou, portanto, em entrevistas com funcionários/as do governo e advogadas da sociedade civil especialistas em direitos humanos que atuam, ou já atuaram, na área do refúgio.

O segundo debate se refere a um aparente paradoxo: o Brasil, um país reconhecidamente homo-lesbo-

¹²⁸⁹ LGBT - Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

¹²⁹⁰ Há países que divulgam esses documentos em caráter de anonimato, ou seja, sem o nome dos/as solicitantes ou refugiados/as.

-bi-transfóbico, como país de destino para solicitantes de refúgio não-heterossexuais?

Por fim, o terceiro e último debate está relacionado à integração local¹²⁹¹ desses/as solicitantes e refugiados/as, em especial no que diz respeito ao assumir ou não suas sexualidades no Brasil. O foco será na cidade de São Paulo, por ter sido onde a pesquisa de campo foi realizada.

1. Como Comprovar uma Orientação Sexual Não-heterossexual?

Em alguns países são exigidas *provas* acerca da orientação sexual dos/as solicitantes que alegam terem fugido de seus países de origem devido às suas sexualidades. Há relatos de que a Inglaterra já pediu que solicitantes lésbicas mostrassem fotos íntimas com suas companheiras a fim de provar sua lesbianidade¹²⁹². Na República Tcheca, até pouco tempo atrás, eram exibidos filmes pornográficos a fim de se realizarem testes de excitação com solicitantes homens que alegavam serem gays¹²⁹³. Há relatos também de testes médicos a fim de verificar o ânus de solicitantes homens

¹²⁹¹ *Integração* é a palavra utilizada pelas organizações que trabalham com refugiados/as e solicitantes de refúgio, como ACNUR e ONGs, e pelo governo para se referir ao processo no qual o refugiado/a começa a interagir em uma nova realidade, no país de destino. Não se deve entender como sinônimo de assimilação, mas sim de diálogo intercultural.

¹²⁹² Cf., por exemplo, o relato de Skhumbuzo Khumalo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Qz2rodintb0&feature=youtu.be>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

¹²⁹³ Informação apresentada por Eric Fassin no evento “Subjetividades em batalha, territórios em guerra: geopolítica, sexualidade, migração e violência”, no dia 5 de setembro de 2016, na UERJ.

que afirmam ser gays¹²⁹⁴. Evidentemente, essas formas de se exigir um teste físico, uma prova médica, acerca da orientação não-heterossexual violam os direitos humanos dessas pessoas, além de possuir um entendimento fisiológico da sexualidade, descartando seus aspectos subjetivos (as situações, por exemplo, de que apesar de as pessoas possuírem desejos por outras do mesmo sexo, não manifestaram esses desejos por medo de serem perseguidas, presas ou mortas); ao invés de lhes garantir proteção, esses Estados lhes colocam em uma situação de maior violência.

No Brasil não se exige esse tipo de teste físico em relação às solicitações de refúgio por motivos de orientação sexual, conforme me foi relatado por Beto Vasconcelos, na época presidente do CONARE¹²⁹⁵, e confirmado por advogadas da sociedade civil especialistas em direitos humanos¹²⁹⁶. De acordo com o então presidente do CONARE, o fundado temor a ser perseguido/a alegado pelos/as solicitantes é verificado com relação à credibilidade do que é dito pelo/a requerente, em duas esferas: no que diz respeito à situação no país de origem e em relação à própria narrativa trazida pela pessoa durante a entrevista

¹²⁹⁴ Cf. CARLINO, Ryan. Objectivity, Authority, and Truth: Confirming a Homosexual Identity in Lesbian and Gay Fights for Asylum. *Peace Studies 2010 Conference*. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows%207/Downloads/grinnell-168.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2016.

¹²⁹⁵ A entrevista se encontra transcrita em ANDRADE, Vítor Lopes. Refúgio por Orientação Sexual no Brasil: Perfil das Solicitações nas Cidades de Brasília/DF e São Paulo/SP. Op. cit.

¹²⁹⁶ Foram utilizados nomes fictícios a fim de preservar as identidades das advogadas.

ta com o/a oficial de elegibilidade¹²⁹⁷. É preciso, portanto, que a narrativa do solicitante seja coerente, isto é, que sua história seja crível.

A questão central, então, é indagar quais são os critérios de avaliação da credibilidade da narrativa do/a solicitante, uma vez que essa é a forma de se *comprovar* uma orientação sexual.

A análise de credibilidade passa pela consideração do que é *verdade* em contraposição ao que é *mentira*. Não que haja a *verdade* ou a *mentira* em si, mas elas existem na percepção daqueles/as que trabalham com a elegibilidade. Nesse sentido, os questionamentos trazidos por Didier Fassin em seu artigo *The Precarious Truth of Asylum*¹²⁹⁸ – cuja análise é sobre as solicitações em geral no contexto francês – são interessantes. Para Fassin, diferentemente de outras conjunturas nas quais se presume a inocência até que se prove a culpa, os/as solicitantes de refúgio são tratados/as como suspeitos/as até que provem a sua sinceridade. Portanto, do papel de *vítimas* passam a ser vistos/as como *suspeitos/as*. De acordo com o autor¹²⁹⁹, a credibilidade, na verdade, depende mais da pessoa que ouve do que da história que é contada. Desse modo, uma narrativa ser crível ou não pode depender mais da percepção pessoal

¹²⁹⁷ Após solicitar o refúgio na Polícia Federal através do preenchimento de um formulário, os/as solicitantes passam por uma entrevista com um/a oficial de elegibilidade do CONARE, momento no qual têm que contar suas histórias e responder a perguntas feitas pelo/a oficial. Essa entrevista é central para o posterior (in)deferimento do caso.

¹²⁹⁸ FASSIN, Didier. *The Precarious Truth of Asylum*. *Public Culture*, v. 25, n. 1, p. 39-63, 2013.

¹²⁹⁹ *Ibid.*

do oficial de elegibilidade acerca do que ele/a ouviu, do que dos fatos em si.

Nesse sentido, concepções estereotipadas – e ocidentalizadas – dos/as oficiais de elegibilidade acerca de desejos, práticas e identidades não-heterossexuais influenciam na análise de credibilidade e podem vir a prejudicar o deferimento das solicitações, conforme já aconteceu no Brasil:

Tem pessoas no CONARE, mas não dá pra dizer que é uma posição do órgão, que são preconceituosas. Não sei se você já ouviu, se alguém já te contou, que tinha um oficial – que não está mais lá agora – que fazia entrevistas e um rapaz contou que era homossexual e aí ele perguntou “ativo ou passivo?”. E começou a fazer perguntas totalmente descabidas, colocando a pessoa em uma situação super chata¹³⁰⁰.

Pode, portanto, haver um despreparo dos/as oficiais de elegibilidade do CONARE em relação à temática da orientação sexual, como nesse caso relatado por Úrsula. O mesmo episódio já me havia sido narrado por um funcionário do Ministério da Justiça, em meio a uma conversa informal, e também na entrevista com Fernanda, outra advogada da sociedade civil. O funcionário do Ministério me informou que esse oficial havia feito um parecer negativo para o caso em questão, uma vez que o solicitante tinha indicado preferir ser ativo, ou seja, penetrar durante o coito anal. Esse parecer foi questionado; o funcionário foi afastado (também devido a outros motivos, não somente a esse episódio); e o solicitante teve o seu pedido deferido posteriormente. De acordo com

¹³⁰⁰ Trecho de entrevista com Úrsula, advogada da sociedade civil especialista em direitos humanos, realizada em 11 mai. 2016.

Fernanda, era recorrente que esse oficial de elegibilidade perguntasse sobre as práticas sexuais dos solicitantes por motivos de orientação sexual, sendo que no entendimento dele os ativos não eram gays *de verdade* e, portanto, não deveriam ser reconhecidos como refugiados.

A atitude desse oficial de elegibilidade suscita alguns pontos. O primeiro é como a percepção estereotipada acerca de uma orientação sexual pode prejudicar negativamente na solicitação de refúgio. Para o oficial, há uma associação entre homossexualidade masculina e feminilidade, ou seja, somente aqueles que são penetrados sexualmente (posição associada ao feminino) seriam gays *de verdade*. Disso decorre outro ponto: a necessidade de treinamentos sobre gênero e sexualidade para esses/as funcionários do governo.

Em relação aos estereótipos envolvendo as sexualidades não-heterossexuais:

A gente [brasileiros/as] já tem uma liberdade de se colocar, gestual, e com eles isso é muito diferente, porque eles têm uma coisa muito mais repreendida, uma auto repressão muito grande. Então, por isso muitas vezes eu acho que confunde o próprio entrevistador, porque o entrevistador ainda acha que a pessoa tem que dar um “vacilo”, tem que “quebrar uma mão”, tem que “quebrar o pescoço”, tem que ter a voz mais fina, tem que fazer alguma coisa... E na verdade são pessoas que viveram uma vida inteira dentro de outra realidade e que não vão ter esse tipo de comportamento¹³⁰¹.

¹³⁰¹ Trecho de entrevista com Fernanda, advogada da sociedade civil especialista em direitos humanos, realizada em 01 abr. 2016.

O ACNUR alerta que “a presença ou ausência de certos comportamentos estereotipados não devem ser levados em consideração para a conclusão de que o solicitante possui ou não uma determinada orientação sexual”¹³⁰².

Outro ponto suscitado pela atitude do oficial de elegibilidade é que pode ser que um solicitante apesar do desejo afetivo-sexual por uma pessoa do mesmo sexo, não tenha tido nenhuma prática sexual; logo, focar nas práticas sexuais ou nas posições preferidas em relação a esses atos decididamente não se mostra adequado nem eficaz para a credibilidade envolvendo as solicitações por motivos de orientação sexual.

Tem um caso, por exemplo, [...] um caso reconhecido como refugiado, que o rapaz nunca tinha manifestado socialmente a sua orientação sexual. A repressão é tamanha que ele nunca tinha manifestado¹³⁰³.

Também é inadequado taxar como ausente de credibilidade os pedidos baseados em orientação sexual daqueles/as que foram ou são casados/as com pessoas do sexo oposto, ou divorciados/as, ou que possuem filhos/as¹³⁰⁴. Ademais, uma questão importante trazida pelo ACNUR é que não deve ser negado o refúgio a um/a solicitante que

¹³⁰² ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 09*. Solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, 23 out. 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9748.pdf?view=1>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

¹³⁰³ Trecho de entrevista com Kelly, advogada da sociedade civil especialista em direitos humanos, realizada em 06 mai. 2016.

¹³⁰⁴ *Ibid.*

tenha dissimulado sua orientação sexual ou sido *discreto* para evitar perseguição.

O que se pode apontar é que apesar de a Lei 9.474/1997 não se referir explicitamente à orientação sexual, está consolidada no CONARE a possibilidade de reconhecimento de refúgio através do critério *grupo social* àqueles/as solicitantes que tinham fundado temor de perseguição por motivos de orientação sexual em seus países de origem. Como é feita a análise de credibilidade em relação à orientação sexual do/a solicitante, entretanto, não parece apresentar um posicionamento consolidado, já que há indícios de que depende bastante de cada oficial de elegibilidade. Ao mesmo tempo em que houve o caso de um oficial – posteriormente afastado – para quem um solicitante homem sexualmente ativo em relação a outro homem não era considerado um *gay de verdade*, houve também o caso de reconhecimento como refugiado de um solicitante que, por medo, nunca havia manifestado sua sexualidade em seu país de origem.

2. O Brasil, País Homo-lesbo-bi-transfóbico, Como Destino?

Quais seriam os motivos que fazem com que solicitantes de refúgio em razão de orientação sexual venham para o Brasil ao invés de se dirigirem aos Estados Unidos da América (EUA) e à Europa, ou seja, ao *Norte*, tido como mais receptivo às pessoas não-heterossexuais?

De acordo com Marcelino e Cerrutti¹³⁰⁵, para solicitantes de refúgio provenientes da África – continente de onde vem a grande maioria de solicitantes não-heterossexuais – o destino tradicional é, e tem sempre sido, a Europa. Além da proximidade geográfica, que possibilita o acesso mais barato, os autores destacam os laços culturais, políticos, históricos e linguísticos – herança do período colonial –, e também a atratividade econômica exercida pelo mercado comum da União Europeia e a possibilidade de livre circulação entre os países signatários do Tratado de Schengen.

Todavia, após os atentados de 11 de setembro de 2001, as políticas migratórias foram ainda mais endurecidas não só nos EUA, mas também na União Europeia. Uma das estratégias utilizadas pelos países europeus foi a externalização de suas fronteiras, uma política securitária que prioriza o controle dos fluxos migratórios em detrimento das questões humanitárias e relacionadas com os direitos das pessoas migrantes e refugiadas¹³⁰⁶. Portanto, o fechamento das fronteiras dos Estados considerados como *primeiro mundo* e o endurecimento de suas políticas migratórias é um dos motivos que fizeram com que solicitantes de refúgio procurassem por países de destino alternativos, como o Brasil.

¹³⁰⁵ MARCELINO, Pedro; CERRUTTI, Marcela. Recent African immigration to South America: The cases of Argentina and Brazil in the regional context. In: PIZARRO, Jorge; FINARDI, Leandro (Ed.). *Development, institutional and policy aspects of international migration between Africa, Europe and Latin America and the Caribbean*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2012. p. 107 – 145.

¹³⁰⁶ DURÁ TOHUS, Jaume. Perspectiva global del asilo y refugio en España. In: FABADO, Isabel (Org.). *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 93-110.

O fato de o Brasil gozar de uma estabilidade socioeconômica até poucos anos atrás – em uma conjuntura de crises financeiras nos Estados Unidos da América e especialmente na Europa – pode ter sido um dos itens de estímulo para que solicitações de refúgio fossem feitas aqui. Ademais, o Brasil possui uma política favorável a solicitantes de refúgio quando comparada a outros Estados, uma vez que é signatário do princípio de *non-refoulement* – não podendo, portanto, expulsar ou devolver estrangeiros/as para um país em que tenham o temor de ser perseguidos/as – e a Lei 9.474/1997 apresenta-se como avançada no que diz respeito ao refúgio¹³⁰⁷. Esse contexto, consonante com uma política em prol dos direitos humanos, pode atrair solicitantes de refúgio para o país.

Outro item que coloca o Brasil como um possível país de destino é a possibilidade de se conseguir um visto de entrada. Muitos/as estrangeiros/as, inclusive não-heterossexuais, chegam ao país com um visto de turismo, mas com a intenção de solicitar o refúgio. Uma vez que entram no território nacional, pedem o refúgio junto à Polícia Federal. A Copa do Mundo, realizada no Brasil em 2014, por exemplo, possibilitou que muitos/as africanos/as conseguissem o visto para o Brasil e, uma vez no país, solicitassem o refúgio. Esse grande evento esportivo não deve ser visto, entretanto, como um episódio isolado. A maior facilidade de visto está relacionada à política exter-

¹³⁰⁷ Essa lei garante que qualquer estrangeiro/a possa requerer o refúgio no Brasil, mesmo que seu ingresso no território nacional tenha se dado de maneira irregular, e que possui o direito de residir temporariamente no país enquanto o seu pedido é analisado. Além disso, os/as solicitantes podem trabalhar legalmente no Brasil e utilizar o Sistema Único de Saúde (SUS).

na do Governo Lula, que implementou mais embaixadas brasileiras na África, com o intuito de estreitar as relações diplomáticas com aquele continente.

Ainda no que se refere ao âmbito da política externa, a diplomacia brasileira é reconhecida como pioneira e protagonista na temática da orientação sexual. O campo dos direitos humanos, de uma maneira geral, tem sido uma área de atuação internacional permanente do Brasil desde que o país foi eleito pela primeira vez para a Comissão dos Direitos Humanos da ONU, em 1977¹³⁰⁸. A diplomacia brasileira possui, portanto, um engajamento histórico em defesa dos direitos humanos e especificamente dos direitos humanos referentes à orientação sexual e identidade de gênero¹³⁰⁹. Ao mesmo tempo, a realidade interna do Brasil evidencia altos índices de violência homo-lesbo-bi-transfóbica.

De acordo com o Relatório de Violência Homofóbica no Brasil: ano 2013¹³¹⁰, divulgado, em 2016, pela Secretaria Especial de Direitos Humanos do Brasil, foram registradas 1.695 denúncias de 3.398 violações relacionadas à população LGBT em 2013, envolvendo 1.906 vítimas e 2.461 suspeitos. Esses números não se referem à totalidade das violências

¹³⁰⁸ RODRIGUES, Mariana; IRINEU, Bruna. As políticas públicas para população LGBT no Brasil e seus impactos na conjuntura internacional: “para inglês ver”?. *Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos)*, Florianópolis, 2013.

¹³⁰⁹ Cf. JARK, Renan. A inserção do Brasil na agenda internacional dos direitos LGBT: protagonismo externo e obstáculos internos. *3º Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI*. Santa Catarina, 2016.

¹³¹⁰ SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório de Violência Homofóbica no Brasil: ano 2013*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, 2016.

ocorridas cotidianamente contra as pessoas LGBT, representando somente os casos que chegaram ao conhecimento do poder público, isto é, aqueles que foram denunciados e notificados através do Disque Direitos Humanos (Disque 100). Os dados acerca da realidade de pessoas trans são ainda mais alarmantes. Segundo a organização *Transgender Europe*, entre 2008 e 2016 foram registrados 900 assassinatos de pessoas transexuais e travestis no Brasil¹³¹¹. Não seria, então, um paradoxo o fato de um país com altos índices de violência homo-lesbo-bi-transfóbica conceder refúgio a solicitantes não-heterossexuais?

É preciso se ter em mente que o Brasil vem conquistando avanços no âmbito dos direitos para pessoas cuja orientação sexual não se encaixa no padrão heterossexual e que comparativamente aos países dos quais provêm o maior número de solicitantes de refúgio não-heterossexuais a situação brasileira se apresenta como mais favorável. Diversos/as autores/as mostram que nesse aspecto o país tem progredido no Executivo – em especial durante o Governo Lula – e no Judiciário – com a aprovação da união civil entre pessoas do mesmo sexo realizada pelo Supremo Tribunal Federal (STJ) em 2011, por exemplo – e retrocedido no Legislativo, em muito devido à chamada bancada evangélica. Jark¹³¹² e Rodrigues

¹³¹¹ Informação disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37999436?ocid=wsportuguese..social.sponsored-post.facebook.100Women-BR-TransgenderRefugees-2016.Male.Ad2.mktg>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

¹³¹² JARK, Renan. A inserção do Brasil na agenda internacional dos direitos LGBT: protagonismo externo e obstáculos internos. *3º Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI*. Santa Catarina, 2016.

e Irineu¹³¹³ evidenciam que foi principalmente a partir do Governo Lula que se iniciaram as primeiras ações voltadas ao público LGBT, como o Programa Brasil Sem Homofobia, em 2004.

Ainda que o Brasil seja um país com bastante violência homo-lesbo-bi-transfóbica e com uma sociedade preconceituosa em relação à diversidade de manifestações sexuais e afetivas, em termos legais – e também sociais – a situação se mostra mais favorável do que em diversos outros países, como a Nigéria, por exemplo. Lá, o *The Same-Sex Marriage (Prohibition) Act* proíbe não só os casamentos entre pessoas do mesmo sexo, mas também as demonstrações públicas de afeto. No Brasil, atos sexuais consentidos entre adultos/as do mesmo sexo não são crime, as uniões entre dois homens ou duas mulheres são legalmente possíveis e, em alguns estados, há leis que dispõem sobre penalidades a serem aplicadas à prática de discriminação em razão de orientação sexual, como a Lei 10.948/2001 do Estado de São Paulo. Ademais, existe a possibilidade de recorrer a órgãos públicos a fim de denunciar discriminações e violências sofridas em virtude da sexualidade, bem como acionar organizações não-governamentais que trabalham há anos na luta e promoção de direitos para a população LGBT. Outrossim, existe no país um movimento social organizado em relação a essa temática.

Portanto, ainda que a situação de pessoas não-heterossexuais não seja a ideal no Brasil, ainda que muitos di-

¹³¹³ RODRIGUES, Mariana; IRINEU, Bruna. As políticas públicas para população LGBT no Brasil e seus impactos na conjuntura internacional: “para inglês ver”? *Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos)*, Florianópolis, 2013.

reitos assegurados a heterossexuais não sejam aplicáveis aos que destoam desta orientação sexual e ainda que a sociedade seja, de maneira geral, homo-lesbo-bi-transfóbica, o país não institucionaliza a perseguição contra esses/as sujeitos/as e oferece meios – sejam na esfera pública, sejam ligados à sociedade civil – para realizar denúncias e apoiar essas pessoas. Esse contexto se mostra mais receptivo a não-heterossexuais do que aqueles encontrados em países como Nigéria e Camarões.

3. Há Integração Local Para Solicitantes e Refugiados/as Não-heterossexuais?

Os estudos de migração internacional em geral destacam a importância de algumas redes sociais envolvidas no processo migratório: aqueles/as que possuem uma origem em comum e, principalmente, os/as parentes¹³¹⁴. Em relação às pessoas não-heterossexuais em situação de refúgio, suas famílias não se mostram, via de regra, como uma rede pessoal que atua enquanto rede migratória baseada no apoio e na solidariedade. Ao contrário, os/as parentes se caracterizam predominantemente pelo conflito a partir do momento em que a não-heterossexualidade é revelada. Ao invés de auxiliar na execução do processo migratório, os/as parentes se configuram, nesses casos, como sendo uma das causas que provocam o deslocamento.

¹³¹⁴ ASSIS, Gláucia. *De Criciúma para o mundo: rearranjos familiares e de gênero nas vivências dos novos migrantes brasileiros*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada à Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.

No que tange a conterrâneos/as, há uma situação de ambiguidade. Ao mesmo tempo em que aqueles/as que possuem uma origem comum se mostram como importantes a fim de se conseguir moradia e emprego no país de destino, persiste o medo de ser perseguido/a, devido às suas sexualidades, pelos/as conterrâneos/as e outros/as solicitantes de refúgio heterossexuais que se encontram na mesma cidade. Há, por parte de solicitantes e refugiados/as por motivos de orientação sexual, a constante preocupação de não se deixar notar a sexualidade, a fim de não continuar sendo perseguidos/as como eram nos países de origem.

Existiriam redes a serem acionadas por esses/as interlocutores/as no que diz respeito ao apoio às suas sexualidades? Fariam eles/as parte de redes voltadas ao público LGBT? Formariam, entre solicitantes e refugiados/as por motivos de orientação sexual, uma rede social de apoio em relação às sexualidades não-heterossexuais?

Em São Paulo – cidade na qual foi realizada a pesquisa de campo –, existem Organizações não Governamentais (ONGs) e órgãos públicos especializados no atendimento a solicitantes de refúgio e refugiados/as que desenvolvem, há bastante tempo, um trabalho significativo. Entretanto, no geral, essas organizações não possuem um enfoque diferencial para as pessoas não-heterossexuais.

Por outro lado, há, em São Paulo, ONGs e órgãos públicos especializados no atendimento às pessoas LGBT e estas organizações desenvolvem um significativo – e já antigo – trabalho. No entanto, o foco é o público LGBT nacional, não tendo, via de regra, nenhum contato/atendi-

mento com/para estrangeiros/as. Em visita feita em uma dessas organizações, os/as funcionários/as revelaram que a pergunta acerca do atendimento a solicitantes e refugiados/as havia sido *provocadora*, uma vez que se deram conta de que não atendem e nunca atenderam nenhum estrangeiro/a, sendo que já passaram pelos serviços da organização cerca de 3.000 pessoas. Percebe-se, portanto, que as organizações LGBT em São Paulo – vinculadas ao governo ou da sociedade civil – ainda não estão atentas às pessoas em situação de refúgio.

A cidade de São Paulo, apesar de possuir políticas para imigrantes e refugiados/as (heterossexuais) e políticas para LGBTs (brasileiros/as), ainda não dispõe de ações e estratégias consolidadas em relação ao público estrangeiro não-heterossexual e transexual, revelando, desse modo, um paralelismo sem intersecção. Na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, há a Coordenação de Políticas para Migrantes e a Coordenação de Políticas para LGBT. As duas ficam sediadas no mesmo prédio, mas em andares diferentes; não há ações que sejam feitas por ambas as coordenações de maneira conjunta. Por parte dos órgãos da Prefeitura, portanto, não há política pública realizada especificamente para estrangeiros/as não-heterossexuais; por parte das organizações da sociedade civil, também não há um enfoque diferencial para esse público¹³¹⁵.

¹³¹⁵ A respeito do que pode ser feito a curto e longo prazos, ver ANDRADE, Vítor Lopes. Desafios no atendimento, acolhida e integração local de imigrantes e refugiados/as LGBTI. *Cadernos OBMIGRA - Revista Migrações Internacionais*, v. 2, p. 1-34, 2016.

A ausência de intersecção entre as áreas de refúgio e de sexualidade impede que os/as solicitantes e refugiados/as não-heterossexuais se insiram nas redes LGBT nacionais. Participar dessas redes, caso assim quisessem, poderia se caracterizar como um importante apoio a fim de, por exemplo, atenuar a homofobia interiorizada que vivenciam. Seria possível o estabelecimento de redes pessoais pautadas na solidariedade entre estrangeiros/as e brasileiros/as não-heterossexuais.

Indubitavelmente o Brasil e a cidade de São Paulo proporcionam às pessoas não-heterossexuais em situação de refúgio um cenário mais favorável e receptivo aos seus desejos e/ou práticas sexuais/afetivas do que em seus países de origem. O fato de não haver políticas públicas específicas para essa população, somado ao medo de revelarem suas sexualidades e serem discriminados/perseguidos/estigmatizados, entretanto, os/as impossibilita que acionem – e que passem a fazer parte – de redes de apoio voltadas especificamente às sexualidades não-heterossexuais. Desse modo, os/as solicitantes e refugiados/as não participam das redes nacionais voltadas ao público LGBT, tampouco formam entre eles/as uma rede de apoio.

Em termos subjetivos, portanto, persiste, via de regra, o conflito em relação às próprias sexualidades. A grande maioria de solicitantes e refugiados/as por motivos de orientação sexual em São Paulo não saem do *armário*, isto é, não assumem a não-heterossexualidade. De acordo com Sedgwick, “o armário é a estrutura definidora da opressão gay [...]”¹³¹⁶ e se mostra como um dispositi-

¹³¹⁶ SEDGWICK, Eve. A epistemologia do armário. *Cadernos Pagu*, v. 28, p. 19-54, 2007.

vo de regulação da vida de gays e lésbicas que concerne também a heterossexuais, uma vez que revela os privilégios da visibilidade e hegemonia de valores destes/as. No mesmo sentido, Miguel Vale de Almeida ressalta que a constituição da homossexualidade enquanto invisibilidade é o maior aspecto das relações de poder com base na orientação sexual¹³¹⁷.

É claro que muitos/as brasileiros/as não saem do armário; não se trata de algo restrito a solicitantes e refugiados/as. Também não se deve pensar que esse *assumir-se* deva ser obrigatório na vida das pessoas não-heterossexuais. Conforme postula Díaz Lafuente¹³¹⁸, nenhuma pessoa pode ser obrigada a revelar ou compartilhar sua orientação sexual contra a sua vontade.

No entanto, na maioria dos casos de pessoas não-heterossexuais em situação de refúgio na cidade de São Paulo, parece que ainda que elas quisessem assumir suas sexualidades isso não aconteceria, via de regra, porque além de persistir o temor a ser perseguido/a pelos/as conterrâneos/as – com os quais têm que conviver, ainda que em diferentes intensidades – também não se apresenta como possibilidade a inserção em redes de apoio brasileiras às sexualidades não-heterossexuais. Com medo dos/as compatriotas com quem convivem e sem ter relações de proxi-

¹³¹⁷ VALE DE ALMEIDA, Miguel. *A chave do armário. Homossexualidade, casamento, família*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2010.

¹³¹⁸ DÍAS LAFUENTE, José. El derecho a la igualdad y a la no discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. In: LÓPEZ, Víctor; VEGA, Dulce (Org.). *Estado de Derecho y discriminación por razón de género, orientación e identidad sexual*. España: Thomson Reuters Aranzadi, 2014. p. 305 – 320.

midade com brasileiros/as não-heterossexuais, parece ser mais *seguro* continuar mantendo suas sexualidades dentro do armário, como um segredo a não ser revelado, ou seja, viver através da lógica do silêncio e da invisibilidade.

Conclusão

Ainda que a Lei 9.474/1997 não se refira explicitamente à orientação sexual, está consolidada no CONARE a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado através do critério *grupo social* daqueles/as solicitantes que tinham fundado temor de perseguição devido às suas sexualidades em seus países de origem. O primeiro debate acerca desta temática no Brasil se encontra, entretanto, no que diz respeito a como é feita a análise de credibilidade em relação à orientação sexual do/a solicitante, isto é, a como se *comprova* uma orientação sexual não-heterossexual.

O segundo debate se caracteriza por um aparente paradoxo, o fato de o Brasil, um país reconhecidamente homo-lesbo-bi-transfóbico, reconhecer a situação de refúgio de solicitantes não-heterossexuais. O paradoxo é somente aparente, uma vez que em comparação aos países de origem dos/as solicitantes, a situação no Brasil se mostra mais favorável a não-heterossexuais em termos legais e sociais: o país não institucionaliza a perseguição contra aqueles/as que destoam da heterossexualidade; existe a possibilidade de união civil entre pessoas do mesmo sexo; há meios – seja na esfera pública, seja ligados à sociedade civil – para denunciar discriminações e violências sofridas em virtude da sexualidade.

Apesar de o Brasil proporcionar às pessoas não-heterossexuais em situação de refúgio um cenário mais favorável e receptivo aos seus desejos e/ou práticas sexuais/afetivas, o medo de revelarem suas sexualidades e serem discriminados/as e perseguidos/as – principalmente pelos/as seus/suas próprios/as conterrâneos/as – faz com que continuem mantendo suas sexualidades *dentro do armário*, ou seja, vivendo através da lógica do silêncio e da invisibilidade. Esse contexto caracteriza o terceiro e último debate acerca do refúgio por motivos de orientação sexual no Brasil e aponta para a necessidade de elaboração e implementação de políticas públicas específicas para as pessoas não-heterossexuais em situação de refúgio a fim de que haja uma integração local de fato.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 09*. Solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 23 de outubro de 2012.

ANDRADE, Vítor Lopes. Refúgio por Orientação Sexual no Brasil: Perfil das Solicitações nas Cidades de Brasília/DF e São Paulo/SP. *Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero & Direito (UFPB)*, v. 5, p. 1-24, 2016.

_____. Desafios no atendimento, acolhida e integração local de imigrantes e refugiados/as LGBTI. *Cadernos OBMIGRA - Revista Migrações Internacionais*, v. 2, p. 1-34, 2016.

_____. *Imigração e Sexualidade: solicitantes de refúgio, refugiados e refugiadas por motivos de orientação sexual na cidade de São Paulo*.

Dissertação de Mestrado em Antropologia Social à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.

ASSIS, Gláucia. *De Criciúma para o mundo: rearranjos familiares e de gênero nas vivências dos novos migrantes brasileiros*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada à Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.

CARLINO, Ryan. Objectivity, Authority, and Truth: Confirming a Homosexual Identity in Lesbian and Gay Fights for Asylum. *Peace Studies 2010 Conference*, 2010.

CARROLL, Aengus. *State-Sponsored homophobia: a world survey of sexual orientation laws: criminalisation, protection and recognition*. Genebra: International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA), 2016.

DÍAS LAFUENTE, José. El derecho a la igualdad y a la no discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. In: LÓPEZ, Víctor; VEGA, Dulce (Org.). *Estado de Derecho y discriminación por razón de género, orientación e identidad sexual*. España: Thomson Reuters Aranzadi, p. 305-320, 2014.

DURÁ TOHUS, Jaume. Perspectiva global del asilo y refugio en España. In: FABADO, Isabel (Org.). *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 93-110, 2013.

FASSIN, Didier. The Precarious Truth of Asylum. *Public Culture*, v. 25, n. 1, p. 39-63, 2013

JARK, Renan. A inserção do Brasil na agenda internacional dos direitos LGBT: protagonismo externo e obstáculos internos. *3º Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI*. Santa Catarina, 2016.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. Brasília: ACNUR; CONARE, 2007.

MARCELINO, Pedro; CERRUTTI, Marcela. Recent African immigration to South America: The cases of Argentina and Brazil in the regional context. In: PIZARRO, Jorge; FINARDI, Leandro (Eds.). *Development, institutional and policy aspects of international migration between Africa, Europe and Latin America and the Caribbean*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), p. 107-145, 2012.

RODRIGUES, Mariana; IRINEU, Bruna. As políticas públicas para população LGBT no Brasil e seus impactos na conjuntura internacional: “para inglês ver”? *Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos)*, Florianópolis, 2013.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório de Violência Homofóbica no Brasil: ano 2013*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, 2016.

SEDGWICK, Eve. A epistemologia do armário. *Cadernos Pagu*, v. 28, p. 19-54, 2007.

VALEDEALMEIDA, Miguel. *Achave do armário. Homossexualidade, casamento, família*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2010.

Pessoas Refugiadas e sua Integração no Sistema Educacional Brasileiro: uma revisão com base no respeito aos instrumentos do regime internacional de direitos humanos

Rosilandy Carina Cândido Lapa*
Victor Augusto Mendes**

Introdução

Os movimentos migratórios, sejam eles forçados ou não, não são um fenômeno recente na história da humanidade. Todavia, a categorização jurídica internacional de um movimento migratório ocorreu apenas nos últimos 70 anos com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e os instrumentos internacionais de proteção, entre eles a Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados (Convenção de 1951). Antes da elaboração deste documento não existiam instrumentos jurídicos internacionais para indicar um tratamento às pessoas migrantes refugiadas, balizado por princípios de respeito aos Direitos Humanos. Hoje, o interesse dos Estados não é o úni-

* Mestranda em Direito Internacional na Universidade Católica de Santos. Pesquisadora na área de Direitos Humanos. Membro dos Grupos de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, “Análise da Conjuntura Internacional” e “Comunicação e Cidadania” da Universidade Católica de Santos (Unisantos). Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos (Unisantos).

** Mestrando em Direito Internacional na Universidade Católica de Santos (Unisantos). Pesquisador na área de Direitos Humanos e integrante do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos (Unisantos). Membro de Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos (Unisantos).

co elemento no sistema internacional já queneste pode-se dizer que há uma estrutura de normas e regras que deve ser considerada. Essa estrutura exerce influência sobre o aceite e permanência de pessoas em um território estatal soberano. Com isso, a Convenção de 1951 prioriza que deve ser concedida proteção a determinados grupos que compartilhavam um *fundado temor de perseguição* em razão da sua raça, religião, grupo social específico, nacionalidade e opinião política.

Talvez mais importante do que a própria criação de categorias, a codificação da proteção através da Convenção de 1951 e Protocolo Adicional (1967)¹³¹⁹ criou um padrão internacional a ser seguido pelos Estados de Asilo sobre não devolver solicitantes de refúgio aos seus Estados de Origem sem que haja um processo imparcial para determinar ou não a sua condição de refugiado (*Refugee Status Determination-RSD*)¹³²⁰. Ademais, a Convenção determina que os refugiados têm direito ao “tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais”, conforme disposto nos artigos 4º, 21º e 22º, sobre religião, alojamento e educação pública. Essas diretrizes internacionais, apesar de restritivas, fornecem à comunidade internacional um quadro comum de tratamento às pessoas migrantes que se inserem na categoria específica de refugiadas. Isso é positivo na proteção aos direitos fundamentais.

¹³¹⁹ UNHCR. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. Geneva. 1951-1967. 52 p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2017.

¹³²⁰ Utilizamos a compreensão ampliada do termo Asilo, no sentido de proteção, conforme aplicado pela Organização das Nações Unidas.

Compreendemos que o regime internacional para os Refugiados, dentro de uma temática de proteção aos Direitos Humanos, tem função de coordenar comportamentos para atingir resultados desejados em situações específicas relativas à proteção dos indivíduos. Assim, de acordo com esse pensamento, interesses egoístas dos Estados às vezes os levam a abandonar ações individuais em favor de uma tomada coletiva de decisão. A coordenação precisa ser institucionalizada e formalizada, logo, cria-se um regime. É mais eficiente, logo mais interessante, cooperar em certas áreas. Para resolver uma questão internacional comum como fluxos migratórios é necessária coordenação e cooperação para melhor proteção dos indivíduos em função com base em princípios estabelecidos. Um raciocínio que entende que pode haver uma certa harmonia de interesses para resolução de problemas comuns argumenta que é possível se chegar ao “bem de todos pelo egoísmo de cada”¹³²¹. Nesse sentido, um regime internacional é compreendido de forma sintética como “um conjunto de princípios e normas, regradas e procedimentalizadas, postas no direito internacional”^{1322 1323}. Todavia, elencamos essa definição apenas a título de orientação teórica, com o objetivo de facilitar os pontos que levantamos neste trabalho. O principal ponto é que o regime, nesse caso para os refugiados- definido principalmente pela Convenção Relativa

¹³²¹ KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring 1982, p 195.

¹³²² Ibid, p. 185

¹³²³ JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. A construção de um regime internacional para a imigração ilegal. *Ponto e vírgula*, n. 6, p. 171-182, 2009.

ao *Status* dos Refugiados (1951) e Protocolo (1967) - fornece diretrizes para que os Estados lidem com um problema internacional comum. Essas diretrizes podem ter efeitos internos, e esses efeitos são mais ou menos presentes e efetivos nos planos jurídicos-sociais de cada Estado.

Dito isso, a ONU, por meio desse conjunto de normas e regras, realiza certa mediação entre Estados com o intuito de promover a cooperação entre eles notadamente em tempos de aumentos nos números de pessoas refugiadas, sendo 2.116.011¹³²⁴ pessoas reconhecidas como refugiadas em 1951, chegando em 17.187.488¹³²⁵ em 2015. Cabe salientar que este número não é repartido igualmente entre os Estados-membros, mas sim em regiões geralmente com baixo desenvolvimento econômico. A cifra total de 65 milhões de deslocados internacionais, entre eles refugiados, que atingiu o patamar de “pior crise Humanitária desde a Segunda Guerra mundial” de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados^{1326, 1327} (ACNUR).

Nesse trabalho descrevemos as condições jurídicas no Brasil nas quais as pessoas refugiadas são integradas

¹³²⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). UNHCR Statistics: The World in Numbers. Disponível em: <<http://popstats.unhcr.org/en/overview>>. Acesso em: 09 out. 2017.

¹³²⁵ Ibid.

¹³²⁶ UNHCR. *Global Trends 2016 Annex Tables*. Geneva, UNHCR, 2017. Dados de 2016, publicado em 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslAttachement.zip?COMID=595a52614>>. Acesso em: 29 set. 2017.

¹³²⁷ EDWARDS, Adrian. *Global forced displacement hits record High*. Geneva, UNHCR, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>>. Acesso em: 29 out 2017.

no sistema educacional. Isso é feito com base em pesquisas recentes e levantamento de fontes primárias, notadamente legislações e a entrevista com uma especialista. O objetivo é descrever essas condições partindo de um parâmetro de tratamento justo e equitativo balizado pelo regime internacional dos direitos humanos e suas respectivas incorporações internas.

Apesar de não ser necessária para a nossa proposta, partimos da premissa que apesar das prescrições, o sistema educacional não oferece condições universalmente equitativas para a integração de pessoas em situação de refúgio no Brasil.

Por fim, advertimos o leitor que no desenvolvimento, em especial na sessão 1, elencamos alguns pontos a título de ensaio para que esse capítulo vá um pouco além da sua proposta de levantar e descrever referências. Isso é feito para fomentar um debate não restrito apenas ao que propomos como base, mas também a alguns tópicos circunstanciais que também são importantes para a temática do refúgio e da integração na educação. Essas considerações a título de ensaio também nos permitem levantar algumas referências teóricas relevantes.

1. A Incorporação Interna do Regime Internacional na Perspectiva da Integração Educacional.

A proteção às pessoas refugiadas vai além da formalidade do reconhecimento do refúgio. Ou seja, vai além das prescrições do regime, ele mesmo criado e amparado pelos Estados. Por exemplo, a equiparação de direitos dos

migrantes refugiados aos nacionais, no direito interno com inspiração no Direito Internacional dos Direitos Humanos, não pode ser considerada parâmetro único para garantir a plena proteção, especialmente no âmbito da educação. No campo educacional verificamos demandas específicas que apontam para a necessidade de uma estrutura não limitada apenas à revalidação de documentos escolares e universitários, por exemplo, mas também a adaptação de um indivíduo em formação e por vezes fragilizado num novo grupo social e dentro de um contexto cultural diverso daquele de origem da pessoa refugiada.

A atual dança da morte entre identidades, conforme identificado por Castells¹³²⁸, fomenta uma institucionalização seletiva da identidade pelo Estado, causando um impacto na sociedade. Ainda segundo o autor, nem todas as identidades têm condições de encontrar refúgio nas instituições dos governos locais e regionais, pois o interesse do Estado concentra-se “na manutenção do princípio da igualdade universal, ao mesmo tempo coordenando a aplicação desse princípio sob forma de desigualdade segregada”¹³²⁹. Compreendemos aqui que a temática migratória é especialmente sensível na medida em que o Estado vive um dilema entre a incorporação de “novos cidadãos”, cuja aceitação pode atingir os mitos de homogeneidade cultural do Estado-nação e a falha ou a rejeição

¹³²⁸ CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. O Poder da Identidade. 1 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

¹³²⁹ *Ibid*, p. 319

da incorporação, que pode levar a sociedades divididas, marcadas por desigualdades e conflitos¹³³⁰.

No âmbito da educação, por exemplo, a aplicação de um plano de aulas universal, sem considerar diferentes perspectivas de aprendizado e cultura, promove uma segregação daqueles que não se identificam com o conteúdo, seja devido a dificuldades no idioma ou escrita, tal como a metodologia aplicada.

Incorporar ou segregar no âmbito da educação também é parte do segregar ou incorporar em sociedade. No caso do Brasil, temos uma sociedade historicamente multicultural que vive, até certo ponto em nossa interpretação o dilema apresentado aqui por Castlers e Miller, na qual de um lado a incorporação de “novos cidadãos” pode desestruturar os mitos da homogeneidade cultural do Estado-nação mas do outro a rejeição ou uma incorporação inadequada pode criar sociedades divididas marcadas por desigualdades e conflitos. Em nosso contexto, a aceitação de migrantes não é tão ampla e universal quanto a forma como o Estado Brasileiro se compromete internacionalmente se levarmos em conta a aceitação dos instrumentos de Direitos Humanos em especial a Convenção de 1951. Em termos de políticas burocráticas, estas não são tão abertas à incorporação apesar desse comprometimento formal do Estado com regimes e instrumentos internacionais, notadamente a Convenção de 1951.

Apesar de não ser nosso objetivo elencar e analisar socialmente as razões disso, podemos considerar que exis-

¹³³⁰ CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The Age of Migration*. London: Macmillan Press, 1998. Second Edition. p. 39.

tem elementos de inércia burocrática - longos períodos para mudanças - que não contribuem com o respeito aos compromettimentos a esses instrumentos. Por outro lado, é claro que não há uma homogeneidade de políticas para aceitação ou rejeição. É um embate interno de forças que nem sempre se traduzem numa posição estatal internacional coesa com compromettimentos internos *de facto* tanto em favor quanto contra a integração e a incorporação. Todavia, podemos dizer que há uma relação entre as características do Estado-nação brasileiro e o medo oriundo do dilema incorporação-rejeição que tende a estruturar e apoiar políticas que possam dificultar a integração. Isso é especialmente plausível no contexto de uma sociedade brasileira multicultural fragilizada pelos seus conflitos e contradições. Ademais há um agravamento disso pela conjuntura de crise política, econômica e institucional. De forma mais factível, podemos dizer que é uma hipótese plausível que os líderes e políticos serão menos inclinados à apoiar e introduzirem medidas de incorporação e aceitação por rechaço de suas bases ou da população em geral em função de um mito de homogeneidade cultural nacional. Isso é agravado em um contexto de crise.

A tendência de todo Estado-nação de apresentar o dilema da incorporação-rejeição frente à questão migratória é potencializada pelas características específicas do Brasil e sua sociedade, especialmente em contexto de crise. Adicionalmente, como dissemos anteriormente, não há necessariamente uma coesão entre compromettimento com os regimes internacionais para os Direitos Humanos e para o Refúgio e o posicionamento estatal.

Para nós, o exposto é evidenciado, em parte, pelas políticas estatais de integração e incorporação no plano da Educação. Por um lado, temos a promoção de diretrizes e legislações que endereçam a integração e incorporação, mas dentro de uma estrutura estatal que *de facto* não é capaz ou também não é interessada em incorporar e integrar pessoas migrantes e refugiadas. O comprometimento com o Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 pressupõe aceitação do artigo 22. Este expõe:

Art. 22 - Educação pública

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário. 2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo..¹³³¹.

Para um tratamento *não menos favorável* para um estrangeiro do que para um nacional, são necessárias políticas específicas que considerem um nivelamento das vantagens do indivíduo migrante e refugiado com relação ao nacional.

¹³³¹ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acesso em: 01 ago. 2017.

Podemos considerar que, em muitos casos, podemos ter a lei, mas ela existe apenas a título de divulgação ou mera existência no plano ideal e não em um plano factível. Não nos propomos a discutir estas razões a fundo, mas investigamos algumas perspectivas verificáveis a partir das nossas referências. Dito isso aplicamos um entendimento analítico dualista - entre sociedade e a norma - sobre a efetividade da norma e das estruturas burocráticas frente às realidades sociais.

Os levantamos aqui feitos apontam para facilidades e dificuldades na incorporação e/ou integração formal de refugiados no plano educacional. Todavia, em conformidade com nossas referências teóricas¹³³², argumentamos que mesmo as recentes facilidades formais não endereçam outros contextos de integração cultural que fogem às respostas do Estado no plano formal e interno.

2. Legislação Brasileira: perspectivas de integração na educação básica e superior

O Brasil ratificou os principais instrumentos internacionais relacionados aos Direitos Humanos, concebendo mecanismos de implementação na legislação interna à exemplo da Lei n. 9.474/97¹³³³ que define a estrutura jurídica para o reconhecimento do refúgio no Estado, além dos direitos e deveres dos solicitantes de refúgio ou refugiados. Até o final de 2016, o Brasil havia reconhecido um

¹³³² CASTLES, Stephan; MILLER, Mark J. 1998. Op. cit. e CASTELLS, Manuel, Op. cit.

¹³³³ BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de junho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>.

total de 9.552 mil refugiados¹³³⁴, além de ter 35.464¹³³⁵ mil solicitações pendentes e 22.930¹³³⁶ vistos humanitários.

Ao chegar em território brasileiro, os solicitantes de refúgio preenchem um termo e recebem um documento de identificação, que possibilita a solicitação da carteira de trabalho. Dado o baixo número de oficiais do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)¹³³⁷, as etapas para a determinação da condição de refugiado podem levar até um ano. Enquanto aguardam, os solicitantes são amparados por Organizações Não Governamentais (ONGs) que buscam auxiliar tanto no processo jurídico quanto na integração dos mesmos na sociedade, um papel que cabe ao Estado, mas que no Brasil não possui uma definição ou estrutura organizada no âmbito federal, nem mesmo na área educacional.

Embora a Lei n. 9.474/97 considere que o ingresso do refugiado às instituições de ensino deve ser facilitado devido a atipicidade da sua condição, a mesma restringe-se apenas ao caráter documental, não abordando alguma diretriz voltada ao ensino. A Lei de Migração n. 13.445/17,

¹³³⁴ ACNUR. *Dados sobre refúgio no Brasil*. Brasília (online), 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 09 out. 2017.

¹³³⁵ UNHCR, 2016. Op. cit., tabela 01.

¹³³⁶ Ibid.

¹³³⁷ LAPA, Rosilandy. A importância da informação do estado de origem para a determinação da condição de refugiado no Brasil a partir da Lei 9.794/1997: adequação aos padrões internacionais ou alegoria legislativa?. *Anais do Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas*. UNICAMP, 2016. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/40_RCCL.pdf>. Acesso em: 08 out. 2017.

que constitui um avanço na compreensão dos direitos dos imigrantes, aborda a necessidade de políticas públicas de integração social e direito à educação, mas não é específica sobre adequação da unidade escolar:

Artigo 3º X- Inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

Ainda que reforce a importância do acesso e inclusão social na educação, há uma lacuna entre a lei e sua aplicação efetiva. A matrícula constitui uma das etapas de um processo que deve compreender a adequação da escola para a integração de crianças refugiadas, iniciando com o preparo docente sobre a compreensão da bagagem cultural da criança, além das experiências traumáticas que culminaram na sua condição de refugiada.

Um dos maiores desafios no processo de integração é o idioma, que impede a comunicação entre o docente, que fala português, e a criança refugiada que não possui familiaridade com a língua portuguesa. Consideramos que esta barreira insere a criança em situação de necessidade especial temporária, e demanda acompanhamento psicopedagógico dentro e fora da sala de aula. Ao conceder entrevista para este texto¹³³⁸, a advogada Vanessa Vasques

¹³³⁸ ASSIS, Vanessa Vasques. *Entrevista concedida por e-mail a Rosilandy Carina Cândido Lapa*. Santos, 15 out. 2017.

Assis, especialista em casos que envolvem necessidades especiais, ressaltou:

Não basta transpassar a barreira burocrática documental para matricular um aluno no país anfitrião. É preciso respeitar as diferenças culturais e essencialmente ter um tradutor para transpassar a barreira linguística. Um aluno que desconhece a cultura e a língua local, é um “deficiente” em sala de aula, que se não for acolhido com a mesma proteção que se destina ao deficiente corre o risco de não conseguir evoluir em sua aprendizagem ou mesmo se evadir da escola¹³³⁹.

A partir da experiência da advogada na temática, questionamos qual seria a sua visão sobre estrutura de ensino no Brasil para as crianças com necessidades especiais, e se a mesma era compatível com o cenário não discriminatório. Como resposta, Vanessa indicou que a discriminação permeia os meios de ensino. As escolas públicas não possuem recursos suficientes para a efetivação da integração, enquanto as escolas particulares não veem lucro em contratar um profissional capacitado para atender apenas uma ou duas crianças. O resultado é uma tentativa de transferência do ônus para os pais, cobrando um aditivo na mensalidade apenas dos pais destas crianças, ação proibida por lei.

A título de Direito Comparado, a *Guia de Acolhimento*¹³⁴⁰, uma iniciativa do governo de Portugal, consiste num

¹³³⁹ Ibid.

¹³⁴⁰ PORTUGAL. *Não são apenas números*. Ministério da Educação: 2016. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/agenda-europeia-para-migracoes#1_Normativos>. Acesso em: 10 out.2017.

composto de normativas e instruções voltadas à integração de crianças refugiadas. Nela, podemos encontrar material de formação docente e iniciativas para promover a reflexão nas escolas sobre a condição de refugiado, à exemplo da campanha *E se fosse eu?*, realizada dia 6 de abril de 2016 em todas as salas de aula do país. Após assistir a um vídeo que mostra as diferentes realidades, os estudantes são desafiados a colocar na mochila itens que considerem importantes, como se estivessem no lugar de um refugiado. Ao conhecer a realidade de um refugiado, as crianças assumem o compromisso de acolher bem quem procura por proteção.

No ensino superior o cenário é o mesmo, há problemas de acesso pois as públicas são concorridas, enquanto as privadas são custosas. A sociedade civil age para sobrepôr as faltas do Estado¹³⁴¹. Há grande morosidade e alto custo do processo de revalidação dos diplomas universitários¹³⁴².

O estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2017 descreve dificuldades em encontrar parâmetros de validação para diferentes níveis educacionais, o que por si só representa a falta de estrutura institucional do Estado Brasileiro para lidar com a integração formal de migrantes refugiados em todos os níveis educacionais¹³⁴³. O estudo do IPEA permite apontar

¹³⁴¹ LIMA, João Brígido. Bezerra; MUÑOZ, Fernanda Patrícia Fuentes; NAZARENTO; Luísa de Azevedo; AMARAL, Nemo. *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>. Acesso em 31 out. 2017. p. 71.

¹³⁴² Ibid, p. 72.

¹³⁴³ Ibid, p 80.

que a educação de um dos principais grupos de pessoas refugiadas - os angolanos - estava em progresso quando deixaram seu país. O que pressupõe a necessidade de continuidade desses estudos¹³⁴⁴, e se considerarmos o aumento do número de migrantes refugiados nos últimos anos, esse é um problema cada vez mais relevante.

Ademais, a efetiva integração no mundo do trabalho e a autonomia econômica da pessoa em situação de refúgio depende também da educação e formação profissional¹³⁴⁵. A *via crucis* do refugiado pode ser agravada ainda mais, caso ele não tenha conseguido trazer consigo seus diplomas, questão comum dada as condições que os forcem a sair de seus Estados, que por vezes é o agente perseguidor. Neste caso específico, não há opção de solicitar ao Estado de origem o envio destes documentos.

Assis expôs uma situação de um refugiado que a procurou:

Fui procurada por um refugiado que está no último ano da graduação e ainda não obteve o diploma do ensino médio de seu país natal e a universidade não sabe como resolver o problema. Referido aluno tentou inclusive a aprovação pelo ENEM para suprir a falta deste documento, porém não foi aprovado por sentir grande dificuldade em língua portuguesa e história do Brasil, por exemplo. A solução, caso o aluno não consiga referida documentação até o término do curso será impetrar Mandado de Segurança para garantir o diploma com base numa situação de fato consolidada. Muitos, em situação

¹³⁴⁴ Ibid, p. 121.

¹³⁴⁵ Ibid, p. 133.

similar, sequer conseguem o diploma por desconhecimento desse remédio jurídico.¹³⁴⁶

No Brasil, em 2003, o ACNUR implementou a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, com intuito de promover a integração através da cooperação entre os centros universitários nacionais. A partir da assinatura voluntária de um termo de referência, as instituições de ensino se comprometem a difundir temas relacionados ao refúgio, tais como pesquisa, acesso ao ensino e cursos de língua portuguesa¹³⁴⁷. Cada instituição define os projetos que deseja desenvolver de acordo com a estrutura e estudos elaborados, não há um padrão nacional que determine um número mínimo de atividades anuais para solicitar ou manter a Cátedra Sérgio Vieira de Mello nas instituições de ensino, o que consideramos um fator negativo.

Entre os fatores positivos estão as vagas nos cursos de graduação oferecidas por universidades públicas e privadas que possuem a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, como, por exemplo, a Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)¹³⁴⁸ e Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) que concedem vagas para pessoas que foram reconhecidas como refugiados pelo CONARE.

¹³⁴⁶ ASSIS, Vanessa Vasques. Op. cit.

¹³⁴⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/>>. Acesso em: 09 out. 2017.

¹³⁴⁸ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR). Portaria GR n. 941/08. Dispõe sobre o ingresso de pessoas em situação de refúgio. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.prograd.ufscar.br/cursos/ingresso-na-graduacao/refugiados/>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

A Universidade Federal do ABC (UFABC) aceita inscrições dos refugiados e solicitantes de refúgio para suas vagas dedicadas, enquanto a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) utiliza os termos refugiados e migrantes com relação ao vestibular diferenciado. Além da oferta de vagas, as ações de integração são essenciais para garantir a permanência do refugiado até o final do curso.

Como no caso das crianças refugiadas no ensino básico, o estudante do ensino superior também tem dificuldades com o idioma e costumes. A renda para moradia, locomoção e alimentação, são por vezes motivos mais fortes para desistência do que as próprias dificuldades de interação, conforme podemos observar nas palavras da Vitória ao entrevistar dois refugiados bolsistas cujo os nomes foram mantidos em sigilo:

Quanto à bolsa de estudo, os dois teceram críticas à falta de apoio financeiro para a manutenção dos bolsistas. Nesse sentido, O. G. desabafou. “Eu era faxineiro e ganhava R\$100,00, me ofereceram uma bolsa de R\$1.500,00 [valor da mensalidade do curso]. Desse valor não vou receber nenhum centavo. Eu chego aqui sem conhecer ninguém, não tenho casa, não tenho emprego, comida ou transporte. Depois das aulas [das 19h às 22h40] para onde vou? Na rua? O que vou comer? Como vou me vestir?” Na mesma linha de raciocínio, I. P. considera que há “alguns pontos que devem ser trabalhados sobre o aspecto de suporte, moradia, trabalho, uma integração maior. Não apenas uma bolsa”. Para ele, “este estudo para dar as bolsas não foi feito de forma correta”. E explica: “Você vai deslocar um estrangeiro de São Paulo,

ele não vai ter um suporte na cidade, não tem as mínimas condições para sobreviver, muito menos estudar". Assim, considera a bolsa de estudo "inviável" e recomenda estudos "para comprovar que não traz benefícios para o refugiado, pois ele não consegue se manter"¹³⁴⁹

O desafio para as Cátedras Sérgio Vieira de Mello consiste em expandir as oportunidades do refugiado no meio acadêmico, nas esferas educacional e social, compreendendo as suas necessidades e possibilitando o suporte necessário para o seu desenvolvimento, que envolve desde o primeiro atendimento na recepção da instituição de ensino, até o entendimento das particularidades de cada caso.

Independentemente do grau de formação, as pessoas refugiadas têm dificuldades de encontrar empregos em suas áreas de formação. Essa questão é muito presente mesmo para os nacionais brasileiros, todavia ela é mais agravada no caso de pessoas refugiadas pela dificuldade na revalidação dos estudos básicos, técnicos ou superiores, o que é evidentemente uma perda tanto para o Brasil quanto para esses indivíduos em situação de vulnerabilidade¹³⁵⁰ pelo não aproveitamento de mão de obra especializada e pelos custos de seguridade social decorrentes de uma situação de vulnerabilidade agravada por uma ineficiência jurídica e sistêmica.

¹³⁴⁹ VITORIO, Benalva da Silva. O imigrante no meio acadêmico: estudo de caso. *Anais do XV Congresso da Associação Ibero-Americana de Comunicação*. Lisboa: IBERCOM, 2017. Disponível em: <<http://www.assibercom.org/xvibercom2017/programacao-dti03>>. Acesso em 21 dez. 2017.

¹³⁵⁰ Ibid, 194.

No que tange ao reconhecimento ou revalidação de títulos existentes, o artigo 48 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96)¹³⁵¹ estabelece que:

Parágrafo 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

parágrafo 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

No caso do curso de medicina, em 2009 na Universidade Federal de Santa Catarina, de 600 candidatos inscritos para reconhecimento de estudos na área de Medicina apenas 2 passaram para a fase de avaliação¹³⁵², Nichele, Costa e Préve atribuem essa taxa às diferenças curriculares. Nós entendemos, adicionalmente, que essa alta taxa também pode ser atribuída às diretrizes de avaliação vigentes à época. Reconhecemos que, no contexto analisado

¹³⁵¹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>.

¹³⁵² NICHELE, Brigida; COSTA, Danilo de Melo; PRÉVE, Altamiro Damian. Aspectos do Reconhecimento de Diplomas Estrangeiros: Um Estudo na Universidade Federal de Santa Catarina.: IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 2009. p. 8-9. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/36929/Aspectos%20do%20reconhecimento%20de%20diplomas%20estrangeiros%20Um%20estudo%20na%20universidade%20federal%20de%20Santa%20Ca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 06 out. 2017.

por Nichele, Costa e Prêve, a maioria dos candidatos era de brasileiros, todavia, como demonstramos, é esperado que mais estrangeiros e refugiados venham a fazer uso da estrutura nacional de avaliação de títulos e diplomas estrangeiros. O caso é relevante por tratar de revalidação, e pode ser considerado até mesmo menos problemática que a situação de uma pessoa em condição de refúgio, já que é plausível que a mesma provavelmente poderia nem mesmo ter todos os documentos solicitados em dado processo.

Essa questão relativa ao Ensino Superior e a revalidação e reconhecimento de títulos e diplomas estrangeiros foi alterada em 2016 pelo Ministério da Educação com novas diretrizes que facilitam a validação de diplomas emitidos por instituições não-brasileiras¹³⁵³.

Na nova resolução¹³⁵⁴, há prescrição que facilita o processo para pessoas refugiadas:

Parágrafo 3º Refugiados estrangeiros no Brasil que não estejam de posse da documentação requerida para a revalidação, nos termos desta Resolução, migrantes indocumentados e outros casos justificados e instruídos por legislação ou norma específica, poderão ser submetidos à prova

¹³⁵³ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Novas regras vão facilitar a validação de diplomas emitidos por instituições do exterior*. Brasília (online): MEC, 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/43071-novas-regras-vaio-facilitar-a-validacao-de-diplomas-emitidos-por-instituicoes-do-exterior>>. Acesso em: 06 out. 2017.

¹³⁵⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Resolução n. 3, de 22 de junho de 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=44661-rces003-16-pdf&category_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 06 out. 2017.

de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativas ao curso completo, como forma exclusiva de avaliação destinada ao processo de revalidação.

Nas regras antigas essa mesma prescrição existia, tanto na resolução de 2002¹³⁵⁵ quanto em sua alteração de 2007¹³⁵⁶. Todavia, com relação a outras disposições a resolução de 2016 foi um avanço em relação às resoluções de 2002 e 2007. Por exemplo, os procedimentos para revalidação no âmbito da pós-graduação *lato sensu* – especializações – que eram praticamente inexistentes¹³⁵⁷ até o estabelecimento da referida resolução de 2016. Todavia, tendo essas informações em mente, devemos considerar que os comprometimentos do país com o instituto do refúgio datam do início dos anos 1950, com políticas efetivas emergindo apenas no final dos anos 1970 e posteriormente, com a redemocratização, nos anos 1980¹³⁵⁸. Apenas em 1997 a lei específica sobre refúgio surge¹³⁵⁹. As resoluções prescrevendo os procedimentos de revalidação e reconhecimento surgem apenas depois. Isso corrobora com a

¹³⁵⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Resolução CNE/CES n. 1, de 28 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES012002.pdf>>. Acesso em 06 out. 2017.

¹³⁵⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Resolução n. 8, de 4 de outubro de 2007.. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rces008_07.pdf>. Acesso em 06 out. 2017.

¹³⁵⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Pós-Graduação*. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/revalidacao-de-diplomas/pos-graduacao>>. Acesso em: 06 out. 2017.

¹³⁵⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America?. *Journal of Refugee Studies*, 19 (1), p. 22-44, 2006,

¹³⁵⁹ *Ibid.*

nossa perspectiva da demora na adaptação e incorporação interna das regras desse regime internacional específico. Hoje o país conta inclusive com a Plataforma Carolina Bori¹³⁶⁰ que visa reunir informações para facilitar consultas entre instituições revalidadoras e reconhecedoras de títulos e diplomas não brasileiros, fornecendo certa centralização consultiva para melhor coordenação e eficiência nos processos de reconhecimento. Essas medidas certamente ajudam a assegurar direitos às pessoas refugiadas em território brasileiro.

Conclusão

Nesse breve estudo descritivo e discursivo consideramos que as evidências corroboram a perspectiva de que há demora para incorporação de regras e princípios oriundos do Regime Internacional dos Direitos Humanos, em especial o Direito Internacional para os Refugiados. A principal referência é o tempo entre o comprometimento do Brasil com as disposições do Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu protocolo em 1967, que já regia de forma generalista sobre o acesso à educação, e a criação de políticas efetivas. Consideramos relevante o tempo para adoção de legislações internas e procedimentos no âmbito do acesso à educação para pessoas refugiadas. Todavia, apontamos aqui alguns avanços burocráticos recentes que, por interpretação, ajudam a assegurar os direitos fundamentais de pessoas em situação

¹³⁶⁰ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Plataforma Carolina Bori*. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <<http://carolinabori.mec.gov.br/?pagina=plataforma>>. Acesso em: 06 out. 2017.

de refúgio apesar de não serem evidência da amplitude da questão, que vai além dos dispositivos jurídicos e é relativa à um plano intercultural complexo.

Referências Bibliográficas

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR/UNHCR). *Dados sobre refúgio no Brasil*. Brasília, 2017.

ASSIS, Vanessa Vasques. *Entrevista concedida por e-mail a Rosilandy Carina Cândido Lapa*. Santos, 15 out. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Novas regras vão facilitar a validação de diplomas emitidos por instituições do exterior*. Brasília: MEC, 2016.

_____. *Pós-Graduação*. Brasília: MEC, 2016.

_____. *Plataforma Carolina Bori*. Brasília: MEC, 2016.

CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. O Poder da Identidade. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTLES, Stephan; MILLER, Mark J. *The Age of Migration*. 2. ed. London: Macmillan Press, 1998.

EDWARDS, Adrian. UNHCR. *Global forced displacement hits record High*. Geneva, 2016.

GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. Ministério da Educação. *Não são apenas números*, 2016.

JAROCHINSKI SILVA, JOÃO CARLOS. A construção de um regime internacional para a imigração ilegal. *Ponto e Vírgula*, p. 171-182, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: A Model in South America? *Journal of Refugee Studies*, v. 19, n. 1, 2006.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring 1982.

LAPA, Rosilandy. A importância da informação do estado de origem para a determinação da condição de refugiado no Brasil a partir da Lei 9.794/1997: adequação aos padrões internacionais ou alegoria legislativa?. *Anais do Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas*. UNICAMP, 2016.

LIMA, João Brígido. Bezerra; MUÑOZ, Fernanda Patrícia Fuentes; NAZARENTO; Luísa de Azevedo; AMARAL, Nemo. *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)*. Brasília: IPEA, 2017.

NICHELE, Brigida; COSTA, Danilo de Melo; PRÉVE, Altamiro Damian. Aspectos do Reconhecimento de Diplomas Estrangeiros: Um Estudo na Universidade Federal de Santa Catarina: *IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*, 2009.

VITORIO, Benalva da Silva. O imigrante no meio acadêmico: estudo de caso. *Anais do XV Congresso da Associação Ibero-Americana de Comunicação*. Lisboa: IBERCOM, 2017.

UNHCR. *Global Trends Tables 2016*. Geneva: UNHCR, 2016.

_____. *UNHCR Statistics: The World in Numbers*. s/d.

Refúgio e Inserção Acadêmica de Refugiados: a pesquisa em direito como mecanismo de interferência na produção legislativa no Brasil

Estela Cristina Vieira de Siqueira*

Introdução

No complexo cenário das soluções a longo prazo em políticas públicas sobre migração forçada, a mobilidade acadêmica e o acesso à pesquisa em direito por parte de pessoas em situação de refúgio são temas escassos em termos de produção científica. O acolhimento de seres humanos no ordenamento pátrio e quais os desdobramentos da participação do refugiado na sociedade local devem passar, também, pela inclusão e acesso do migrante na academia.

Estima-se que, hoje, haja 65,6 milhões de pessoas em deslocamentos forçados no mundo, sendo 22 milhões as que possuem o *status* de refúgio¹³⁶¹. No Brasil, os dados correspondem a 9.552 pessoas, oriundas de 82 nacionalidades¹³⁶². Neste grupo, extremamente vulnerável, seja pela condição de fuga ou pela ausência de voluntariedade da

* Mestre em Direito, com ênfase em Constitucionalismo e Democracia, pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Professora de Direito Internacional e Teoria Geral do Estado da Faculdade Três Pontas/Grupo Unis, Três Pontas/MG.

¹³⁶¹ UNHCR. *Figures at a Glance*. Statistical Yearbooks, 19 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/uk/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 15 out. 2017.

¹³⁶² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Refúgio em números*. s/d. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2017.

situação que os acomete - um componente crucial da definição jurídica acerca de refúgio: “não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país”¹³⁶³ -, há inúmeras histórias, inúmeros rostos, inúmeras realidades que, por vezes, são deixadas de lado, em termos de pesquisa. Estigmatizados por pertencerem a um dos grupos mais debatidos do atual cenário internacional, muitos refugiados deixam de concluir seus estudos por conta dos obstáculos ao acesso à educação.

Privados da possibilidade de exercer a cidadania através do sufrágio¹³⁶⁴, embora a nova Lei de Migração garanta o direito de reunião de caráter político ao estrangeiro - contrapondo-se ao texto do Estatuto do Estrangeiro nesse sentido - a voz dos solicitantes de refúgio não poderá ser ouvida nos longos processos legislativos que envolvem as potenciais soluções de suas angústias, salvo se ingressarem na pesquisa científica e com sua produção, por pressão acadêmica, influenciarem a confecção de legislação - o que pode não ser a única solução ao ingresso democrático no processo legislativo, mas talvez seja uma das mais significativas.

Contudo, há diversas barreiras ao acesso ao ensino superior por parte de quem chega ao Brasil, seja pela duração do processo de revalidação de diplomas¹³⁶⁵, seja pela

¹³⁶³ Conforme redação parcial do artigo 1(2) da Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados

¹³⁶⁴ CUNHA, Ana Paula da. *Votar ou Não Votar? Um estudo sobre o reconhecimento do direito de voto para refugiados*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, 2013.

¹³⁶⁵ GEDIEL, José Antônio Peres; CASAGRANDE, Melissa Martins;

barreira linguística e cultural ou, ainda, pelo fato de que, quando a solicitação de refúgio se faz em virtude de fuga de conflitos armados, dificilmente quem solicita, ao deixar seu lugar de origem, no curto espaço de tempo em que tem de recuperar seus objetos pessoais de um lar em destroços, recorda-se de resgatar um diploma. Embora exista dentro da legislação brasileira disposição no sentido da facilitação da revalidação de diplomas, quando os há, a realidade é bastante distinta.

A internacionalização do ensino e a mobilidade acadêmica, cada vez mais intensas no século XXI, não correspondem de maneira completa à demanda de quem chega. Por mais que haja uma maior flexibilização dos processos educacionais, ainda, a tendência dos cursos de graduação e pós-graduação é a de que o estudante permaneça “imóvel”¹³⁶⁶ durante o período no qual realizará seus estudos e pesquisas. Ademais, por desconhecimento da língua portuguesa, a pessoa em situação de refúgio está, novamente, alheia à representatividade. A vasta maioria dos escritos sobre refúgio são produzidas por indivíduos que nunca estiveram em tal situação. Muito em virtude da manutenção do *status quo*, que dificulta o ingresso de quem chega nos processos de pesquisa – obstáculos que refletem também pela ideia de nacionalidade e pertencimento.

KRAMER, Josiane Caldas. Universidade e hospitalidade uma introdução ou mais um esforço! In: PERES GEDIEL, José Antonio, GUALANO DE GODOY, Gabriel. *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. p. 21.

¹³⁶⁶ DERVIN, Fred. *Analysing the Consequences of Academic Mobility and Migration*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2011. p. 2.

Dar voz a quem chega, como mecanismo de hospitalidade, é elemento que perpassa toda a obra de Jacques Derrida. Argelino, Derrida sempre se sentiu estrangeiro, mesmo em seu próprio idioma – para ele, o idioma francês era uma imposição violenta, resultado dos processos de colonização¹³⁶⁷. Dessa maneira, o sentimento de alteridade, dentro da aporia de condicionalidade¹³⁶⁸ apresentada por Derrida, é o parâmetro principal de abordagem do presente estudo.

Qual a relevância, portanto, do acesso do solicitante de refúgio à pesquisa em direito no Brasil, como medida de acolhimento e inclusão no processo democrático de produção legislativa, considerando sua especificidade linguística e o contexto de vulnerabilidade de sua chegada?

Apoiamo-nos na pesquisa bibliográfica como técnica de pesquisa, de forma a proceder com a melhor abordagem possível do tema, valendo-nos também do método analítico dedutivo, através da propositura de uma cadeia descendente de raciocínio.

¹³⁶⁷ DERRIDA, Jacques. *Gramatologia*. São Paulo: Perspectiva, 2006. p. 9

¹³⁶⁸ De forma que o ideal de plenitude de hospitalidade não seria passível de ser alcançado na realidade: algo só existe porque, em abstração, lhe existe o oposto. Logo, a hospitalidade condicional, composta por regras, leis e controle de fronteira, é o que condiciona a existência da própria hospitalidade. A dificuldade em se conceituar a hospitalidade – uma espécie de paradoxo – chamado de aporia por Derrida, concentra-se no fato de que se a hospitalidade for plena, ela deixa de existir. Se não houver fronteira e, portanto, um elemento interno e outro externo, deixa de existir um estrangeiro a ser acolhido. Não haveria, portanto, que se falar em hospitalidade, pois esta seria a *regra*.

1. A Produção Acadêmica Como Maneira de dar voz aos Refugiados

A forma como o Estado se constituiu, historicamente, através da ideia de exclusão do outro - o diferente, *l'étranger*¹³⁶⁹ - influencia profundamente a maneira como o *status quo* se desenvolve internamente. Para que o Estado Moderno se unificasse, em contraponto à fragmentação e à descentralização de poder do feudalismo¹³⁷⁰, foi necessário apoiar-se na construção de um Eu nativo e um Outro, estrangeiro.

Através da *differance* de Jacques Derrida, compreendemos que é da abstração daquilo que é externo que surge a conceituação do que é interno, algo que se construiu substancialmente através do idioma e da fala:

O sistema do “ouvir-se-falar” através da substância fônica - que se dá como significante não exterior, não mundano, portanto não empírico ou não-contingente - teve de dominar durante toda uma época a história do mundo, até mesmo produziu a ideia de mundo, a ideia de origem do mundo a partir da diferença entre mundano e não-mundano, o fora e o dentro, a idealidade e a não-idealidade, o universal e o não-universal, o transcendental e o empírico.¹³⁷¹

Derrida aborda a aporia da hospitalidade - o vale conceitual entre a plenitude e a condicionalidade do acolhimento - em toda a sua obra, de maneira direta ou indi-

¹³⁶⁹ DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar Da Hospitalidade*. São Paulo: Escuta, 2003.

¹³⁷⁰ QUADROS DE MAGALHÃES, José Luiz. *Estado Plurinacional e Direito Internacional*. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 17-18.

¹³⁷¹ DERRIDA, Jacques, 2006. Op. cit. p. 9.

reta. Para que a própria hospitalidade exista, já que ela é o oposto à ausência de hospitalidade, necessariamente, há condições de existência. A hospitalidade plena, para além da teoria, não seria possível, pois se não houver leis¹³⁷², pactos, convenções e fronteiras que limitem a entrada do estrangeiro, não há, em primeiro lugar, um estrangeiro. Só se pode dizer que há algo externo se houver algo interno, o que não ocorreria se não existissem regras. Logo, a condicionante que adotamos aqui é *jurídica*. Se não houver determinadas condições à chegada do estrangeiro, a própria hospitalidade deixaria de existir.

Em países como o Brasil, o poder legislativo é eleito democraticamente e este poder é constitucionalmente encarregado pelo processo legislativo, como o próprio nome já demonstra. As regras de ingresso no país são elaboradas através de etapas que concernem - salvo a sanção e o veto presidenciais - apenas aos parlamentares. No entanto, dentro da legislação pátria, o estrangeiro não é elegível. O que se relaciona profundamente com as estruturas nacionais de *status quo*: quem dita as leis é quem possui poder simbólico¹³⁷³ para fazê-lo.

¹³⁷² DERRIDA, Jacques. Força de Lei. 2a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 44.

¹³⁷³ “A força simbólica é uma forma de poder que se exerce sobre os corpos, diretamente, e como que por magia, sem qualquer coação física; ação transformadora ainda mais poderosa por se exercer, nos aspectos mais essenciais, de maneira invisível e insidiosa, através da insensível familiarização com um mundo físico simbolicamente estruturado e da experiência precoce e prolongada de interações permeadas pelas estruturas de dominação.” (BOURDIEU, Pierre; KÜHNER, Maria Helena. *A dominação masculina*. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 48).

Impossibilitado de se ver representado democraticamente por meio do voto, o estrangeiro tem de procurar outros meios para ver suas angústias traduzidas no processo legislativo. Um dos mecanismos propostos é a inserção acadêmica em pesquisa. Em sede de políticas públicas, parte da produção legislativa é influenciada por pressão da sociedade civil¹³⁷⁴ e conceder tal possibilidade ao refugiado é um passo além nos processos de hospitalidade, ampliando os espaços de diálogo. A academia em temática de refúgio - e aqui, trata-se de uma crítica construtiva a nós - está repleta de trabalhos compostos, majoritariamente, por pessoas que não se encontram em situação de refúgio - um lugar de fala que não possuem¹³⁷⁵. Portanto, não se pode dizer que há representatividade.

Ao conferir-se ao estrangeiro a possibilidade de escrever sobre si mesmo - o que poderia ocorrer, mesmo sem a inserção acadêmica aqui proposta - e de influenciar a produção legislativa através da pesquisa científica, o *status quo* é invertido: quem chega passa a poder ditar as regras de condicionalidade, promovendo uma alteração sobre quem exerce o poder simbólico. Tal poder está relacionado intimamente às relações estruturais oriundas dos intensos processos de colonização. Em países como o

¹³⁷⁴ GILBERTO, Camila Marques; FRINHANI, Fernanda De Magalhães Dias. Direitos Humanos e Governança Global: A Ação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Integração Local dos Refugiados. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, v. 2, n. 1, 2016.

¹³⁷⁵ VIEIRA DE SIQUEIRA, Estela Cristina. Protéger Sans Refouler: a hospitalidade e a migração acadêmica de refugiados no Brasil - para além de muros e barreiras. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre. 2017.

Brasil, nem mesmo o idioma oficial nos é nativo, mas sim uma imposição violenta dos processos colonizatórios¹³⁷⁶.

Somos estrangeiros em nosso próprio meio, estranhos à nossa própria língua-mãe. Em termos derridianos, somos *monolíngues*, em um idioma que, de fato, nunca nos pertenceu. Logo, o que haveria de acolhedor em não se receber o refugiado em seu próprio idioma, sendo que nós mesmos somos estrangeiros em nosso lugar de origem? O que haveria de acolhedor em oferecer hospitalidade, antes que o solicitante de refúgio tenha condições idiomáticas de compreender as regras que condicionam sua permanência em um Estado?

Derrida, em sua *Força de Lei*¹³⁷⁷, fala sobre a relevância jurídica de se fazer ouvir no idioma do Outro. Ao questionar “se nós já compartilhássemos tudo o que se compartilha com uma língua, o estrangeiro continuaria sendo um estrangeiro e dir-se-ia, a propósito dele, em asilo e em hospitalidade?”

Com a expressão “*compartilhássemos tudo*”, Derrida coloca a fala, central à sua *Gramatologia*, como a real portadora das “*afeções da alma*”¹³⁷⁸. Sendo assim, sem as diferenças idiomáticas que nos cercam, a estrangeirice, um dos maiores obstáculos que o idioma opõe ao acolhimento, deixaria de ser um problema à inserção no ordenamento.

Falamos, portanto, de pessoas que não falam a língua portuguesa, mas cujas realidades serão expressadas, necessariamente, em um idioma que desconhecem – algo que

¹³⁷⁶ DERRIDA, Jacques. *O monolinguismo do Outro*. Campo das Letras: Porto, 2001. p. 90.

¹³⁷⁷ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei*. Op. cit., p. 6.

¹³⁷⁸ DERRIDA, Jacques. *Gramatologia*. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 14

se configura como um obstáculo à migração, de qualquer natureza, mas é um problema adicional aos processos de migração involuntária. Embora a imposição de um novo idioma seja também abordada por Derrida como uma violência idiomática, há que se pensar que a impossibilidade do refugiado se fazer compreender juridicamente e influenciar o processo legislativo com sua voz também o é.

Derrida coloca as hospitalidades plena e condicional em constante trânsito entre os conceitos de Justiça e Direito, sendo que estariam

de um lado, a justiça (infinita, incalculável, rebelde às regras, estranha à simetria, heterogênea e heterotrópica) e, do outro lado, o exercício da justiça como direito, legitimidade ou legalidade, dispositivo estabilizável, estatutário e calculável, sistema de prescrições regulamentadas e codificadas¹³⁷⁹.

Logo, dentro da necessidade de condicionalidade dos processos de acolhimento, reconhecer refúgio a quem não tem plenas condições idiomáticas de compreender a lei, embora tal diferença de linguagem seja uma condição natural aos processos migracionais de toda sorte, apresenta-se como mais uma barreira a quem chega, seja pela própria condição de vulnerabilidade de sua chegada, ou pelo fato de estar socialmente marginalizado de maneira suficiente a que não tenha suas ânsias consideradas no processo legislativo. Há que se conferir mecanismos para que consiga se expressar nesses processos e o primeiro passo é o idioma.

¹³⁷⁹ Ibid, p. 41.

2. Influência do Idioma e da Pesquisa na Produção Legislativa no Brasil

Levando-se em consideração que quem deixa seu lugar de origem em virtude de conflitos armados ou fuga de graves violações de direitos humanos o faz de maneira involuntária, a circunstancialidade na qual esse deslocamento ocorre possui variáveis imprevisíveis. O que os refugiados levam de casa quando têm de abandonar seus lares?¹³⁸⁰ Documentos de identificação, objetos de valor emocional. O diploma não é uma opção comum. Tendo em vista que raramente, em virtude da situação, os refugiados se recordam de procurar seus diplomas, dar continuidade aos seus estudos em um país que não é o seu tende a ser uma barreira a mais ao acolhimento.

No Brasil, há a possibilidade de revalidação dos diplomas de ensino superior, mesmo com a documentação incompleta, após o Parecer n. 309/2015¹³⁸¹; e a Lei

¹³⁸⁰ UNHCR. *Tracks: The Most Important Thing*. Disponível em: <http://tracks.unhcr.org/2016/02/the-most-important-thing/#_ga=1.58494954.1168620268.1481242104>. Acesso em: 18 out. 2017.

¹³⁸¹ Conforme disposição do artigo 8º do referido parecer, “Refugiados estrangeiros no Brasil que não estejam de posse da documentação requerida para a revalidação, nos termos desta Resolução, migrantes indocumentados e outros casos justificados e instruídos por legislação ou norma específica, poderão ser submetidos à prova de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativas ao curso completo, como forma exclusiva de avaliação destinada ao processo de revalidação” MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Parecer CNE/CES n. 309/2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=20871- parecer-309-camara-superior-educacao-2015-ces-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 18 nov. 2017.

9.474/97¹³⁸² torna o processo de revalidação mais fácil. Porém, tais garantias não significam que o processo será mais breve. E para quem já se encontra em deslocamento, o tempo não é uma opção.

O acolhimento de refugiados deve englobar soluções a longo prazo, de maneira a oferecer melhores condições de permanência a quem busca no Brasil esperança. E grande parte dessas soluções passam pela educação. O legislador deverá se preocupar com a maneira pela qual todo ser humano, a despeito de nacionalidade, terá seu pleno desenvolvimento garantido em solo pátrio.

Mesmo o acesso à justiça, parte da Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados¹³⁸³, depende da ca-

¹³⁸² Da mesma maneira, conforme disposto no artigo 44 da Lei 9.474.97 sobre a facilitação de revalidação de documentos, "O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados". ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. 3a ed. São Paulo: Servidéias Comunicação Ltda, 2010.

¹³⁸³ Artigo 16 - Direito de estar em juízo

1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais.
2. No Estado Contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e a isenção da *cautio judicatum solvi*
3. Nos Estados Contratantes outros que não o que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual. " Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

pacidade do refugiado de compreender e se fazer compreendido no ordenamento onde pretende se inserir.

No Brasil, há um número cada vez maior de iniciativas que buscam ensinar a língua portuguesa a pessoas em situação de refúgio, conforme dados do *Mapeamento dos Cursos de Português para Imigrantes*¹³⁸⁴ na cidade São Paulo – parte de esforços colaborativos entre diversos órgãos que fazem parte do complexo sistema de acolhimento em nosso país. Há também iniciativas que oferecem cursos de idiomas e profissões - em especial, na região norte do país, região com intenso fluxo proveniente da América Latina¹³⁸⁵ -, através dos aportes do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

Porém, a hospitalidade condicional, de que tanto falamos, não é possível se apenas houver vontade política ou de elementos nacionais em promover desenvolvimento nos processos de integração. O refugiado precisa se fazer representado nesses processos. E a maneira pela qual poderá fazê-lo, tendo em vista que não o poderá fazer através do sufrágio, é através da produção acadêmica. Pois, mesmo para o mercado de trabalho - salvo para os interna-

¹³⁸⁴ SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Mapeamento dos cursos de português para imigrantes na cidade de São Paulo*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Mapeamento%20cursos%20de%20portugues.pdf>. Acesso em 20 out. 2017.

¹³⁸⁵ BACK, Alessandra; DE QUEIROZ BARBOSA, Estefânia Maria. A proteção normativa dos refugiados na América Latina. In: PERES GEDIEL, José Antonio, GUALANO DE GODOY, Gabriel. *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016. p. 105.

cionalistas-, pessoas que exerçam profissões que possuam limitações regionais dificilmente conseguirão prosseguir com suas atividades laborais em outro país, a não ser que haja inserção na academia.

E embora seja essencial à dinamicidade da pesquisa sobre refúgio e migração, há poucos estudos que se dediquem à mobilidade acadêmica de refugiados¹³⁸⁶, em maneira paradoxal à onda de internacionalização das instituições educacionais no Brasil e no mundo. Desta maneira, mesmo refugiados com alta qualificação acadêmica encontram dificuldade para prosseguir com seus estudos no Brasil.

Logo, o acesso à pesquisa em Direito, como ampliação da participação da sociedade civil no processo de produção legislativa, configurar-se-ia como um mecanismo adicional de acolhimento ao refugiado, garantindo a quem chega a possibilidade de dialogar com nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que a possibilidade de votar e ser votado – sendo o sistema de sufrágio a forma pela qual compõe-se o Poder Legislativo no Brasil – não é concedida ao refugiado.

Sendo assim, há que se possibilitar outros mecanismos de pressão quanto ao processo legislativo. A academia, pelo seu viés agregador de pensamento e por ser um espaço de diálogo, poderá acolher o refugiado e ser um complemento à mais à concessão da voz de que tanto precisa para se fazer representado, embora saibamos que não

¹³⁸⁶ TEICHLER, Ulrich. Academic mobility and migration: what we know and what we do not know. *European Review*, v. 23, n. S1, p. S6-S37, 2015.

será o único. E o idioma se apresenta como um elemento importante ao acesso à pesquisa.

A Constituição Federal brasileira garante *status* de isonomia quanto à garantia dos direitos fundamentais entre brasileiros e estrangeiros, o que não significa que, na prática, essa isonomia exista. Sem que compreenda o ordenamento em que se insere, o direito não dialoga com quem chega – da mesma maneira que pouco dialoga com o próprio nacional. Porém, a barreira do idioma é um obstáculo a mais. A hospitalidade fica prejudicada.

A fina linha que conecta a Constituição aos processos democráticos de representatividade, e que concede aos mais variados grupos da sociedade a capacidade de se verem representados nos temas que concernem a sua realidade, somente se completa com a dimensão dialógica, que só pode ser conferida se houver, primordialmente, acesso ao idioma.

O que implica, necessariamente, na participação nos processos de aprendizagem por parte do próprio refugiado. O procedimento de ensino é uma via de mão dupla: a oferta é essencial, mas a participação de quem chega, de maneira colaborativa, através de seu empenho e pela procura por esses cursos, é o que completará o ciclo de acesso e aprendizagem. Há algumas especificidades referentes ao ingresso no Ensino Superior no Brasil e, dentre elas, o domínio do idioma é fundamental – assim como ocorre em qualquer país, através da atribuição de proficiência.

O idioma poderá, portanto, aproximar o refugiado do protagonismo em produção temática sobre suas an-

gústias, embora não seja nossa pretensão afirmar que seja a única solução possível. Trata-se de um complemento à proximidade entre o sujeito da pesquisa, a metodologia e seus resultados. E, assim sendo, tornaria mais viável o diálogo entre os setores da sociedade que abordam a temática de refúgio. A sociedade civil é um dos principais grupos de pressão em termos de confecção legislativa. E a pesquisa, como um dos mecanismos de intervenção democrática da coletividade, ainda que de uma eventual parcela desprovida da possibilidade de voto, promove especial influência sobre a elaboração de políticas públicas. Assim, manifesta-se a relevância do idioma, como forma de compreender e se fazer compreendido no ordenamento que o acolhe, e também a importância de se inserir o refugiado em pesquisa.

Tendo isso em mente, embora haja muitos obstáculos, há também uma série de mecanismos destinados à inserção do refugiado no ensino superior e o fomento à pesquisa sobre temática de refúgio. E uma dessas iniciativas é a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM). Muito embora o objetivo da Cátedra não seja especificamente a inclusão de refugiados em pesquisa, nada impede que as instituições de ensino afiliadas a ela promovam inclusão em nível científico, indo ao encontro à introdução do Termo de Referência da Cátedra, que traz que

O projeto da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) é uma iniciativa que visa difundir o direito internacional dos refugiados, promovendo também a formação acadêmica e a capacitação de

professores e estudantes nestes temas. Após um período de amadurecimento, o projeto foi reformulado com o objetivo de incorporar uma nova vertente: **a prestação de serviços comunitários diretamente aos refugiados e a inclusão dos mesmos na vida universitária** (grifo acrescido)¹³⁸⁷

Sendo assim, dentro da dimensão democrática e dialógica, tão necessária ao direito de migração, o refugiado que se inserir em pesquisa conseguirá, ainda que indiretamente, contribuir com a construção de políticas públicas em matéria de refúgio – um lugar de fala vital, que só ele possui.

Conclusão

Pode-se depreender, portanto, que a pesquisa em migração e refúgio possui caráter de essencialidade no acolhimento de refugiados no Brasil, pois se o objetivo da hospitalidade, dentro de todos os elementos condicionantes, que possibilitam a existência da própria hospitalidade, é acolher o Outro como um de nós – temática que é enfatizada de maneira especial pela nossa Constituição Federal, que iguala a todos, para fins de proteção à discriminação, sem distinção de nacionalidade-, precisamos permitir que quem no Brasil chega consiga se expressar e se ver representado em um sistema político fortemente influenciado pelas estruturas de poder herdadas do processo de colonização, e no qual não conseguirá ser ouvido, a não ser

¹³⁸⁷ ACNUR. *Termo de Referência – Cátedra Sérgio Vieira de Mello*. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/eventos/TERMO_DE_REFERENCIA_CSVM_2012>. Acesso em: 25 out. 2017.

que possua outros mecanismos de influenciar a vontade política e a opinião pública, dentre eles, a pesquisa.

Por mais bem-intencionada que seja o exercício acadêmico em produzir materiais sobre refúgio, o protagonismo de tal produção deve, primordialmente, ser de quem chega. O que é relevante para nós, componentes do Eu nativo, pode não ser relevante para o refugiado. Nós possuímos o poder simbólico para sinalizar o que é relevante. Nós podemos votar e sermos votados. Nós integramos o processo político que compõe o legislativo.

Ao deslocarmos o olhar da pesquisa para angústias que não nos são próximas – a fina empatia de sair dos holofotes para que a minoria verse sobre si mesma – é o mais próximo da hospitalidade plena que se é possível, dentro de todas as condicionantes jurídicas que o mundo real nos impõe.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. 3. ed. São Paulo: Servidéias Comunicação Ltda, 2010.

_____. *Protegendo refugiados no Brasil e no Mundo*, 2014.

_____. *Refugiados e migrantes que vivem em Brasília aprendem português em cursos gratuitos*, 4 out. 2013.

_____. *Termo de Referência – Cátedra Sérgio Vieira de Mello*, 2012

_____. *UniSantos abre processo seletivo para Bolsa Refugiado*, 29 jan. 2015.

ANN SHEMAK, April. *Asylum Speakers: Caribbean Refugees and Testimonial Discourse*. Nova York: Fordham University Press, 2011.

ARENDDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. We Refugees. In: Id. *Altogether Elsewhere: Writers on Exile*. Londres: Faber and Faber, 1994.

BACK, Alessandra; DE QUEIROZ BARBOSA, Estefânia Maria. A proteção normativa dos refugiados na América Latina. In: GEDIEL, José Antonio Peres, GUALANO DE GODOY, Gabriel. *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BAYNHAM, Mike. Agency and contingency in the language learning of refugees and asylum seekers. *Linguistics and Education*, v. 17, n. 1, p. 24-39, 2006.

BECK, Ulrich. *Die Neuvermessung der Ungleichheit unter den Menschen: Soziologische Aufklärung*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A, 1989.

BOURDIEU, Pierre; KÜHNER, Maria Helena. *A dominação masculina*. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CONSEIL DE L'EUROPE. *La diversité linguistique: défi pour les villes et régions européennes: actes, Rovinj (Croatie), 22-23 mars 2001*. Strasbourg-Cedex: Editions du Conseil de l'Europe, 2002.

CUNHA, Ana Paula da. *Votar ou Não Votar? Um estudo sobre o reconhecimento do direito de voto para refugiados*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, 2013.

DERRIDA, Jacques. *Difference*. *Bulletin de la Société française de philosophie*, LXII, n. 3, p. 73-101, July-September, 1968.

_____. *Specters of Marx: The State of the Debt, the Work of Mourning and the New International*. New York: Routledge, 1994.

_____. *Cosmopolites de tous les pays, encore un effort!* Paris: Galilée, 1997.

_____. *O monolinguismo do Outro*. Campo das Letras: Porto, 2001

_____. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar Da Hospitalidade*. São Paulo: Escuta, 2003.

_____. *Gramatologia*. São Paulo: Perspectiva, 2006.

_____. *Força de Lei*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DERVIN, Fred. *Analysing the Consequences of Academic Mobility and Migration*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2011.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. *A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas - sua gênese no período pós-guerra (1946 - 1952)*, 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Programa de Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GEDIEL, José Antônio Peres; CASAGRANDE, Melissa Martins; KRAMER, Josiane Caldas. *Universidade e hospitalidade uma introdução ou mais um esforço!* In: GEDIEL, José Antonio

Peres, GUALANO DE GODOY, Gabriel. *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

GILBERTO, Camila Marques; FRINHANI, Fernanda De Magalhães Dias. Direitos Humanos e Governança Global: A Ação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Integração Local dos Refugiados. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, v. 2, n. 1, 2016.

GREGORI, José. Refugiados e imigrantes: uma abordagem de direitos humanos. In: Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH (Org.). *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Brasília: 2007.

JUBILUT. Liliana Lyra, et. al. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

_____. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KOSER, Khalid. Why migration matters. *Current History*, v. 108, n. 717, p. 147, 2009.

LEVINAS, Emmanuel. *Totality and Infinity* Pittsburgh: Duquesne University Press, 1969.

LUCIO, Viviane. Estrangeiros no Brasil: missão Paz em São Paulo acolhe imigrantes até a legalização. *Ciência e Cultura*, v. 67, n. 2, p. 51-52, 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Refúgio em números. s/d.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *Cartilha do Trabalhador Refugiado e Solicitante de Refúgio*. s/d.

OKEOWO Demola, *Migrant Workers: where lies their haven under the United Nations' Migrant Workers' Convention?*, 2007.

QUADROS DE MAGALHÃES, José Luiz. *Estado Plurinacional e Direito Internacional*. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

RYSCHKA, Birgit. *Constructing and Deconstructing National Identity: Dramatic Discourse in Tom Murphy's The Patriot Game and Felix Mitterer's In Der Löwengrube*. Frankfurt Am Main: Peter Lange, 2008.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Mapeamento dos cursos de português para imigrantes na cidade de São Paulo*. s/d.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 22. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que Le Tiers État?* Paris: Éditions Du Boucher, 2002.

TEICHLER, Ulrich. Academic mobility and migration: what we know and what we do not know. *European Review*, v. 23, n. S1, p. S6-S37, 2015.

UNHCR.

_____. *Figures at a Glance*. s/d.

_____. *Tracks: The Most Important Thing*, 2016.

VIEIRA DE SIQUEIRA, Estela Cristina. *Protéger Sans Refouler: a hospitalidade e a migração acadêmica de refugiados no Brasil – para além de muros e barreiras*. Dissertação

(Mestrado em Direito). Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre. 2017.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. A (Bio) Política Migratória Brasileira entre utilitarismo e repressivismo: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem. *Derecho y Cambio Social*, v. 12, n. 39, p. 30, 2015.



ISBN 858288161-3



91788582188161311