

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
Ananda Pórpura Fernandes
João Carlos Jarochinski Silva
Organizadores



Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados



Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
Ananda Pórpora Fernandes
João Carlos Jarochinski Silva
Organizadores



Boa Vista - RR
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR

REITOR

José Geraldo Ticianeli

VICE-REITOR

Silvestre Lopes da Nobrega

EDITORIA DA UFRR

Diretor da EDUFRR

Fábio Almeida de Carvalho

CONSELHO EDITORIAL

Alcir Gursen de Miranda
Anderson dos Santos Paiva
Bianca Jorge Sequeira Costa
Fabio Luiz de Arruda Herrig
Georgia Patrícia Ferko da Silva
Guido Nunes Lopes
José Ivanildo de Lima
José Manuel Flores Lopes
Luiza Câmara Beserra Neta
Núbia Abrantes Gomes
Rafael Assumpção Rocha
Rickson Rios Figueira
Rileuda de Sena Rebouças



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

A Editora da UFRR é filiada à:



Copyright © 2021

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.

Projeto Gráfico e Capa

Gabriela Soldano Garcez

Liliana Lyra Jubilut

Imagem da Capa

Logotipo para os Direitos

Humanos - Predrag Stakic (fonte aberta)

Diagramação

Gabriela Soldano Garcez

Revisão Técnica

Autores e Organizadores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

C977 Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Direito Internacional dos Refugiados / Liliana Lyra Jubilut ... [et al.], organizadores. – Boa Vista : Editora da UFRR, 2021.
1527 p. : il.

ISBN: 978-65-5955-016-6

I – Direito Internacional dos Refugiados. 2 – Direitos humanos. 3 – Refúgio.
4 – Asilo. II – Jubilut, Liliana Lyra. III – Universidade Federal de Roraima.

Ficha Catalográfica elaborada pela: Bibliotecária/Documentalista:

Shiridoill Batalha de Souza - CRB-11/573

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

O Direito Internacional dos Refugiados no marco dos 70 anos da Convenção de 51 14

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
Ananda Pórpura Fernandes
João Carlos Jarochinski Silva

PARTE I – REFLEXÕES SOBRE A CONVENÇÃO DE 51

Capítulo 1. Interesses Estratégicos dos Estados vs. a Proteção dos Refugiados: análise dos *travaux préparatoires* da Convenção relativa o Estatuto dos Refugiados de 1951 30

Fabiano Lourenço de Menezes
Giovanna Carvalho Bertolaccini
Jéssica Moreira de Amorim Morais

Capítulo 2. Por uma Genealogia da Convenção de 1951: a nacionalização da sociedade na Europa e a construção normativa do refugiado-apátrida no período de entreguerras 55

Svetlana Ruseishvili

Capítulo 3. Os Refugiados da Segunda Guerra Mundial e os Desafios da Aruação Brasileira 84

Lara Novis Lemos Machado

Capítulo 4. O Conceito de Refugiado e os Direitos Inerentes a esse Status 103

André Lima Madureira

Capítulo 5. O *Status* de Refugiado enquanto um Conceito Europeu: reflexos de uma construção hegemônica 139

Tatiana Cardoso Squeff

Capítulo 6. “Refugiados”: uma revisão da categoria à luz da perspectiva de gênero	170
Julia Bertino Moreira Sophia Teixeira Souza Lívia Major	
Capítulo 7. Refúgio de Mulheres no Brasil: a violência de gênero cabe no conceito de “grave e generalizada violação a direitos humanos”	198
Tatiana Ferreira Lotfi	
Capítulo 8. Violência Relacionada à Bruxaria e Elegibilidade no Processo de Refúgio: limites epistemológicos.....	225
Marianna Borges Soares	
Capítulo 9. A Inviabilidade da Inclusão dos Migrantes Ambientais ao Amparo da Convenção relativa ao <i>Status</i> dos Refugiados de 1951.	252
Yolanda Maria De Menezes Pedroso Speranza	
Capítulo 10. Da Exclusão da Condição de Refugiado em Razão de Acusações de Crimes de Guerra: por uma interpretação restritiva, consistente e principiológica	276
Rodolfo Ribeiro C. Marques	
Capítulo 11. Subjetividade e Reconhecimento do Refúgio no Brasil.....	312
Flávia Rodrigues de Castro Denise Mercedes N. N. Lopes Salles	
Capítulo 12. Reconhecendo <i>Status</i> de Refugiado no Brasil: entre parâmetros internacionais, práticas políticas e lutas por direitos	340
Aryadne Bittencourt Waldely	

Capítulo 13. Procedimento Administrativo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: desafios e oportunidades para a garantia e proteção de direitos fundamentais.....368
Giovana Agútolí Pereira

Capítulo 14. Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado: reflexões sobre a implementação do Sisconare..... 394
Jael Sânera Sigales Gonçalves
Juliana Mary Yamanaka Nakano
Marcela Verdade C. Amaral
Mariana Ferreira da Silva Nogueira
Nayara Nogueira

Capítulo 15. Da Possibilidade de Aplicação do Procedimento de Refúgio nos Casos de Asilo Político no Brasil.....418
Lilian Yamamoto

Capítulo 16. A Definição Ampliada de Refugiado na Garantia de Direitos no Contexto Brasileiro.....437
Luíza Helena Almeida
Anna Clara Monjardim

Capítulo 17. *The Continued Pivotal Role of the 1951 Convention in Refugee Protection: evidences from dialogues with Latin American Refugee Law and the GCR*..... 461
Liliana Lyra Jubilut
Melissa Martins Casagrande

PARTE II – TEMAS TRADICIONAIS DE PROTEÇÃO

Capítulo 18. O Reassentamento e a Agência das Pessoas Refugiadas: práticas do programa no Rio Grande do Sul. 519
Bárbara Bruna de Oliveira Simões
Matheus Felten Fröhlich

Capítulo 19. A (in)Efetividade das Respostas Disponibilizadas

pela Comunidade Internacional para a Proteção dos Indivíduos que Vivem em Campos de Refugiados: um estudo sobre a utilização das soluções duradouras para os refugiados somalis do complexo de campos de Dadaab.....546
Guilherme Henrique Tavares Diniz
Sinara Camera

Capítulo 20. Cooperação como Boa Prática na Proteção dos Direitos Humanos da Pessoa Refugiada: o programa de repatriação e reintegração voluntária do ACNUR para timorenses entre 1999 e 2002. 574
Andrea Pacheco Pacífico
Laleska Rocha de Abrantes Carcará

Capítulo 21. Rumo ao Reconhecimento do Direito à Reunião Familiar Para Refugiados?..... 603
Patrícia Nabuco Martuscelli

PARTE III – PROTEÇÃO INTEGRAL

Capítulo 22. O Direito Internacional dos Refugiados na Corte Interamericana de Direitos Humanos: “inovação” da jurisdição *ratione materiae* para uma proteção integral..... 638
César Augusto Silva da Silva
Lorena Pereira Oliveira Boechat

Capítulo 23. A Inclusão Laboral de Pessoas Venezuelanas como meio de Integração Local.....666
Miguel Pachioni

Capítulo 24. A Plataforma “Empresas com Refugiados” e o Papel das Empresas na Promoção de Direitos Humanos. 695
Danielle Anne Pamplona
Julia Stefanello Pires

Capítulo 25. A Revalidação de Diplomas de Pessoas Refugiadas no Brasil: a revalidação como desdobramento da Convenção de

51.....719

Camila Suemi Okuti Macedo Tardin

Capítulo 26. A Integração Local de Pessoas Refugiadas e as Ações das Universidades no Brasil: uma análise acerca do acesso ao ensino superior nas instituições públicas.....745

Maria Luiza Santos

Sinara Camera

Capítulo 27. A Proteção de Dados Pessoais de Pessoas Refugiadas e Solicitantes de Refúgio777

Melissa Martins Casagrande

Glenda Gonçalves Gondim

Derek Assenço Creuz

Carolina Stephani Melnik Blicharski

Capítulo 28. Direito Internacional dos Refugiados e a Construção da Imagem da Pluralidade: reflexões entre mídia e Direitos Humanos como aliados para a conscientização..... 807

Gabriela Soldano Garcez

Capítulo 29. Responsabilidade da Rede Social na Disseminação do Ódio, no Genocídio e no Deslocamento forçado dos Rohingya 836

Silvia Maria Mantovani Puccinelli

Capítulo 30. O Desafio dos Refugiados no Líbano: um olhar sobre a vulnerabilidade em um país que enfrenta uma das mais graves crises de sua história868

Tarciana Gurgel de Freitas

Capítulo 31. *Neither Durable nor a Solution: a critical analysis of broken policies of return between the EU and Afghanistan*..... 898

Gabriela Mezzanotti

Alyssa Marie Kvalvaag

Maira Omar

Capítulo 32. Uma Breve Análise da Implementação da Declaração de 2016 Entre a Turquia e a União Europeia sob a Ótica dos Direitos dos Migrantes..... 937

Patricia Porto de Barros Ayaz

Capítulo 33. A proteção trilateral de migrantes voluntários e refugiados: uma análise do caso da República Turca de Chipre do Norte à luz da Convenção de 51 , do Protocolo de 67 e dos Princípios de Bangkok.964

Clarice Rangel Schreiner

Eveline Vieira Brigido

Roberto Rodolfo Georg Uebel

Capítulo 34. Decote, *Hijab* e Agentes Humanitários: notas da etnografia com mulheres do conflito sírio no Brasil..... 1002

Mirian Alves de Souza

Capítulo 35. Gênero como Categoria de Grupo Vulnerável para o Direito Internacional dos Refugiados: desafios na proteção às mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio no Estado do Paraná 1035

Danielle Annoni

Angelica Furquim

Capítulo 36. A Vulnerabilidade Social dos Refugiados no Contexto da Pandemia do Novo Coronavírus no Brasil e a Garantia para Efetividade de seus Direitos.....1070

Graziela Greco da Silva

Roberta Gabriela Sucolotti de Andrade

Capítulo 37. Securitização das Migrações, COVID-19 e Seletividade das Políticas Migratórias 1091

Ana Carolina Gonçalves Leite

Mariana Castro

Capítulo 38. A Restrição à Entrada de Migrantes no Brasil Ante

a Pandemia de Covid-19: o princípio de *non-refoulement* e a exceção de perigo à segurança nacional..... 1122
Laís Gonzales de Oliveira

Capítulo 39. Direito à Saúde das Pessoas Refugiadas no Brasil. 1154
Taiane Damasceno da Hora
Ariane Rego de Paiva

Capítulo 40. Direito à Educação de Pessoas Refugiadas no Brasil: da proteção internacional aos desafios locais 1183
Tatyana Scheila Friedrich
Jaqueline Bertoldo

Capítulo 41. Os Debates em Torno da Criança Refugiada e da Proteção Integral no Brasil e no Mundo: lacunas e vaguezas. 1214
Cícero Krupp da Luz
Estela Cristina Vieira de Siqueira

Capítulo 42. Hospitalidade Solidária: pensando a integração e acolhida dos refugiados no Brasil..... 1241
Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini*
Viviane de Arruda Pessoa Oliveira

Capítulo 43. A Proteção ao Direito à Educação de Crianças e Adolescentes Venezuelanos Interiorizados em Dourados/ MS. 1269
João Lucas Zanoni da Silva

Capítulo 44. Interseccionalidade e a Condição do Refugiado LGBTI+..... 1302
Rickson Rios Figueira
Ricardo Prata Filho

Capítulo 45. Indigeneidade, Refúgio e Direitos Humanos: entre

dilemas, violências e exclusões de povos originários da América do Sul..... 1332

Raquel Araújo de Jesus
Rachel Silva da Rocha Coutinho

Capítulo 46. A Proteção Integral dos Refugiados no Brasil e o Caso do Município de São Paulo: paradigma ou exceção?. 1362

Gabriela Garcia Angélico

Capítulo 47. A Influência do Papa Francisco Frente às Questões do Refúgio 1389

Terezinha de Souza Pacheco

Capítulo 48. Sofrimento Psíquico, Direitos Humanos e Políticas Públicas 1410

Maria Izabel Calil Stamato

Capítulo 49. Refúgio e Proteção Complementar: entre oportunidades e desafios.....1436

Caio Alexandre Capelari Anselmo

Capítulo 50. A Mediação Comunitária Intercultural como Estratégia no Processo de Integração do Refugiado na Comunidade Anfitriã..... 1465

Adriana Machado da Silva
Catherine de Souza Santos
Simone Alves Cardoso

Anexo 1. Quadro Comparativo da Normativa Inicial do Direito Internacional dos Refugiados, até a Convenção de 51. 1494

Giulia Rossi Moraes
Letícia Souza
Roberta Minhoto

*i want to go home,
but home is the mouth of a shark
home is the barrel of the gun
and no would leave home
unless home chased you to the shore
unless home tells you to
leave what you could not behind,
even if it was human.**

* Trecho de: Shire, Warsan. "Home". *The Globe and Mail*, 4 dec. 2015.
Disponível em: <<https://www.theglobeandmail.com/opinion/home/article27608299/>>. Acesso em: 10 out. 2021.

APRESENTAÇÃO

O Direito Internacional dos Refugiados no marco dos 70 anos da Convenção de 51

Liliana Lyra Jubilut*
Gabriela Soldano Garcez**
Ananda Pórpura Fernandes***
João Carlos Jarochinski Silva ****

Sobre o Direito Internacional dos Refugiados e a Convenção de 51

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) é

* Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. LL.M. em *International Legal Studies* pela *NYU School of Law*. Professora do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos, onde é Líder do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

** Doutora em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental, pela Universidade Católica de Santos. Pós-doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha e pela Universidade de Coimbra. Professora do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos, onde é Vice- Líder do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e Vice-Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello

*** Mestre em Direito Internacional e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, da Universidade Católica de Santos.

**** Professor Adjunto na Universidade Federal de Roraima (UFRR) do Curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF). Diretor do Centro de Ciências Humanas e Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRR. Pós-doutor pelo Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/Unicamp). Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP com ênfase em Relações Internacionais. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos.

uma das vertentes de proteção internacional da pessoa humana¹, e busca assegurar o respeito aos direitos àquelas pessoas que migram forçosamente em função de bem-fundado temor motivado por questões de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social². É o DIR o responsável pela arquitetura protetiva do ponto de vista jurídico a essas pessoas, sendo um dos componentes do regime internacional das pessoas refugiadas³.

O DIR surge no cenário internacional a partir dos deslocamentos decorrentes da Revolução Russa e da Primeira Guerra Mundial⁴, ou seja, na década de 1910, sendo regulamentado sobretudo a partir da criação da Liga das Nações⁵, institucionalmente no início da dé-

¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 31 e 51 e ss.

² Cf. art. 1º da Convenção de 1951 sobre o *Status* de Refugiado. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

³ Para mais sobre o regime internacional das pessoas refugiadas cf. LOESCHER, Gil. The international refugee regime: Stretched to the Limit?. *Journal of International Affairs*, v. 47, 2, p. 351-377, 1994; BETTS, Alexander. The Refugee Regime Complex. *Refugee Survey Quarterly*, v. 29, 1, p. 12-37, 2010; Id. The Normative Terrain of the Global Refugee Regime." *Ethics and International Affairs*, 29 (4), p. 363-75, 2015; Id. Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution. *Global Governance*, 19 (1), p. 69-81, 2013. Especificamente sobre regimes na América Latina, cf. Jubilut, Liliana Lyra; Vera-Espinosa, Marcia; Mezzanotti, Gabriela (Eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics and Challenges*. Oxford/New York: Berghahn, 2021.

⁴ Para mais sobre o histórico do DIR cf. FISCHER DE ANDRADE, J. H. *Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

⁵ FISCHER DE ANDRADE, J. H. Op. cit.; JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit.

cada de 1920⁶, e juridicamente no fim desta década e ao longo da década de 1930^{7,8}. É, assim, do ponto de vista cronológico, a vertente entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (e também do Direito Internacional Penal, caso se entenda o mesmo como a 4ª vertente proteti-va⁹).

É a partir da Segunda Guerra Mundial que o DIR é efetivamente sistematizado e internacionalizado. Tal movimento deriva inicialmente da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (AC-NUR)¹⁰, como órgão subsidiário da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1950¹¹, e, na sequência da adoção da Convenção sobre o *Status* de Refugiado, em 1951 (Convenção de 51), patrocinada

⁶ Por exemplo, com a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos em 1921. JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit., p. 74.

⁷ Por exemplo com o Acordo para a expedição de certificado de identidade para os refugiados russos e armênios de 1926, a Convenção de 1933 sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados e a Convenção de Evian de 1938. Cf. FISCHER DE ANDRADE, J. H. Op. cit.; JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit.

⁸ Para mais detalhes sobre os diferentes documentos jurídicos que compõem a evolução do DIR, cf. o anexo desta obra (a partir da p. 1494) que traz Quadro Comparativo da Normativa Inicial do Direito Internacional dos Refugiados, até a Convenção de 51.

⁹ JUBILUT, Liliana Lyra; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Lex, 2010

¹⁰ Estabelecido pela Resolução 428 (V) da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹¹ JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit., p. 151.

pelo ACNUR.

A Convenção de 51 é o marco normativo do contemporâneo DIR, estabelecendo o conceito de refugiado¹² adotado universalmente, seus direitos e deveres, e o princípio basilar de proteção e implementação do DIR, o *non-refoulement*.

Em termos do conceito de refugiado, a Convenção de 51 traz cláusulas de inclusão e de exclusão, delineando, assim, os contornos da definição jurídica do termo. Estão incluídas no conceito qualquer pessoa

[q]ue, em conseqüência 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele¹³,

além das que tenham sido

considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 33e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados¹⁴.

Estão excluídas do conceito de refugiado da Con-

¹² Utiliza-se a palavra “refugiado” ao se referir ao conceito jurídico do termo, optando-se por “pessoa refugiada” nos demais contextos, a fim de respeitar-se as dimensões de gênero.

¹³ Art. 1, A, 2, da Convenção de 51.

¹⁴ Art. 1, A, 1, da Convenção de 51.

venção de 51 as

pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que: a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas¹⁵.

Verifica-se, desta forma, que o conceito jurídico de refugiado é limitado, não se aplicando a toda e qualquer pessoa migrante, e, nem mesmo, a toda e qualquer pessoa migrante forçada, mas tão somente a uma parcela destas: a que se enquadre nos requisitos estabelecidos pela comunidade internacional para este *status*. Desta feita, tem-se que, por um lado, ainda que todo refugiado seja uma pessoa migrante forçada¹⁶, nem toda pessoa migrante forçada é um refugiado. E por outro, que a Convenção de 51 resguarda proteção apenas aos refugiados, não se aplicando a demais pessoas migrantes forçadas, como as pessoas deslocadas internas, deslocadas ambientais ou deslocadas por crises humanitárias.

¹⁵ Art. 1, F, da Convenção de 51.

¹⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. Global Compacts on Migration and on Refugees: how they should intersect. *WEF Agenda Blog*, Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2017/12/compacts-for-migrants-and-refugees-can-be-separate-but-must-reflect-what-they-share/>>; JUBILUT, Liliana Lyra. CASAGRANDE, Melissa Martins. Shortcomings and/or Missed Opportunities of the Global Compacts for the Protection of Forced Migrants. *International Migration*, v. 56, p. 139-157, 2019. p. 148

Ademais, a Convenção de 51 traz limitações temporária (antes de 1951) e geográfica (na Europa), esta opcional e aquela obrigatória, ao conceito de refugiado. Em 1967, com o Protocolo sobre o *Status* de Refugiado (Protocolo de 67)¹⁷, a reserva temporal é eliminada, alargando-se, assim, o conceito jurídico de refugiado.

Desde então as ampliações conceituais normativas de refugiado ocorreram apenas em contextos regionais. Na África o *status* de refugiado passou, desde 1969, por força da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos¹⁸, a ser reconhecido também a

[q]ualquer pessoa que devido à agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigada a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora de seu país de origem ou de nacionalidade¹⁹.

Já na América Latina, reconhece-se como refugiado, a partir da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984²⁰, também as pessoas que

fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão

¹⁷ Disponível em: < <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁸ Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁹ Art. 1.º, § 2º da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos.

²⁰ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública²¹.

As definições regionais convivem com o conceito jurídico da Convenção de 51, devendo-se aplicar ambos em seus contextos²².

Ainda que a Convenção de 51 traga os elementos definidores do conceito jurídico de refugiado, a mesma é alvo de críticas, muitas das quais se referem justamente a esta definição. Mesmo se entendendo que o foco da Convenção de 51 são os refugiados e não as demais pessoas migrantes forçadas, é ela criticada, por exemplo, “por seu eurocentrismo e por minimizar as estruturais coloniais”²³. Ademais, tem-se que a Convenção de 51 também não considera questões de direitos econômicos, sociais e culturais como bases para o reconhecimento do *status* de refugiado²⁴, focando tão somente em violações de direitos civis e políticos como

²¹ Conclusão 3ª da Declaração de Cartagena sobre Refugiados

²² Neste sentido a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, por exemplo, não apenas insta os Estados a se comprometerem com a implementação da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 em todo o seu texto, mas deixa claro que o conceito regional deve é aquele que “além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967” traz os novos elementos de definição (Conclusão 3ª.)

²³ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, M. M. A Convenção sobre o Status de Refugiado: 70 anos em perspectiva. *International Law Agendas*. International Law Association - Brazilian Branch, 2021. Disponível em: <<http://ila-brasil.org.br/blog/a-convencao-sobre-o-status-de-refugiado-70-anos-em-perspectiva/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

²⁴ Neste contexto cf. JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. *REMHU*, v. 22, p. 11-33, 2014.

motivos para o bem-fundado temor de perseguição²⁵.

Apesar disso, a Convenção de 51 segue sendo o único instrumento universal de *hard law* que traz uma definição de refugiado, sendo, portanto, essencial para a proteção destas pessoas e o documento basilar na estruturação do DIR.

A Convenção de 51 ainda elenca os direitos e deveres que derivam do *status* de refugiado, adotando, desta feita, uma estrutura direitos-*status*²⁶. Os direitos assegurados são tanto de 1ª dimensão (civis e políticos), quanto de 2ª dimensão (econômicos, sociais e culturais), e, ou são apresentados de maneira impositiva (estabelecendo-se o conteúdo do direito), ou a partir de padrões que precisam ser seguidos na garantia e efetivação dos direitos (em geral nos mesmos moldes do que é assegurado a nacionais ou a estrangeiros)²⁷.

Pode-se dizer, em termos de direitos, que a “Convenção de 51 tanto reforça o vínculo entre proteção e direitos humanos, quanto pode ser vista como precursora da ideia de proteção integral (aquela que integra direitos específicos de *status* migratório com direitos humanos)”²⁸.

²⁵ Neste sentido a base do refúgio é o *status* civil e político do indivíduo. JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. Op. cit., p. 48.

²⁶ UNHCR. Introductory note. *Convention and Protocol relating to the status of refugees*, 2010. p. 3. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

²⁷ Para mais detalhes sobre essa estruturação cf. o capítulo de Jubilut e Casagrande nesta obra.

²⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, M. M. *A Convenção sobre o Status de Refugiado: 70 anos em perspectiva*. Op. cit.

Neste sentido, a Convenção de 51 também parece ser a precursora dos novos documentos normativos adotados pelo DIR, quais sejam a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes de 2016²⁹ e o Pacto Global sobre Refugiados de 2018^{30,31}. Isso pois, ao abraçarem o relacionamento entre migração e desenvolvimento como fundacionais nas novas tentativas de governança global das migrações forçadas³², tais documentos resgatam o aspecto de ligação do DIR com os direitos humanos.

Em termos dos novos documentos de DIR é importante destacar, por um lado, que, os mesmos são normas de *soft law*, e, por outro, que, assim como não avançam em termos do conceito de refugiado, também não o fazem em termos de direito.

Neste universo, segue em destaque o direito basilar das pessoas refugiadas, consagrado no princípio fundamental de DIR: o *non-refoulement*. Trata-se da proibição de expulsa ou rechaçar “de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtu-

²⁹ Disponível em: <https://www.unhcr.org/57e39d987#_ga=2.127527112.41616406.1633005799-480391396.1619181920>. Acesso em: 30 set. 2021.

³⁰ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

³¹ Outro documento recente que envolve as pessoas refugiadas, em âmbito regional, é o Pacto para as Migrações e Asilo da União Europeia de 2020.

³² JUBILUT, Liliana Lyra. CASAGRANDE, Melissa Martins. *Shortcomings and/or Missed Opportunities of the Global Compacts for the Protection of Forced Migrants*. Op. cit.

de da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”³³.

Inicialmente restrito ao DIR, o *non-refoulement* teve seus efeitos ampliados a fim de se aplicar não apenas às pessoas refugiadas, mas sim a toda pessoa migrante³⁴, e, de modo mais amplo, a todo ser humano³⁵. Tal fato decorre, por um lado, da adoção do *non-refoulement* em outros instrumentos internacionais de proteção da pessoa humana (como, por exemplo, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes³⁶), e também à defesa de seu caráter de norma de *jus cogens* do atual Direito Internacional³⁷. No contexto específico do DIR, o *non-refoulement* assegura proteção temporária, enquanto se análise o pedido de refúgio³⁸ (ou seja, também, as pessoas solicitantes de refúgio), sendo mais um legado da Convenção de 51.

³³ Art. 33 da Convenção de 51.

³⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *The principle of non-refoulement under international human rights law*. Documento online, s.d. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2021.

³⁵ Ibid.

³⁶ Art. 3, 1.

³⁷ Neste sentido, cf., por exemplo, ALLAIN, Jean. The jus cogens nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, v. 13, n. 4, out. 2001, p. 533-558. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/13/4/533/1516189?redirectedFrom=PDF>>. Acesso em: 30 set. 2021.

³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. Op. cit., p. 93-94.

Em 2021 a Convenção de 51 celebra seus 70 anos, e, como único documento de *hard law* completo (com conceito de refugiado e definição de direitos e deveres) de proteção do DIR, segue sendo o principal instrumento para se assegurar proteção a 26,4 milhões de refugiados, 4,1 milhões de solicitantes de refúgio e 3,9 milhões de Venezuelanos deslocados³⁹ (que devem ser reconhecidos como refugiados)⁴⁰.

Contudo, em seu septuagésimo aniversário, tanto a Convenção de 51, quanto o DIR de modo geral enfrentam desafios significativos, como o aumento constante do número de pessoas deslocadas forçadas no mundo (chegando a 84 milhões em meados de 2021⁴¹), o fechamento de fronteiras, os impactos da COVID-19 na mobilidade humana, e a politização da temática migratória que tem levado a securitização e/ou criminalização das migrações e das pessoas migrantes, ao uso retórico da migração em discursos populistas, nacionalistas, xenófobos e/ou racistas, a restrição jurídica das

³⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends – Forced Displacement in 2020*. Geneva: UNHCR, 2021. p. 2. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>>.

⁴⁰ Neste sentido cf. JUBILUT, Liliana Lyra; JAROSCHINSKI SILVA, João Carlos. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model?. *Forced Migration Review*, v. 65, p. 42-44, 2020; e JAROSCHINSKI SILVA, João Carlos; JUBILUT, Liliana Lyra; Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. *E-INTERNATIONAL RELATIONS*, v. 1, p. 1-6, 2018.

⁴¹ Los desplazados forzados superan los 84 millones en la primera mitad del año. *EFE*, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.eldiario.es/desalambre/desplazamientos-forzados-superan-84-millones-primera-mitad-ano_1_8481320.html>. Acesso em 11 nov. 2021.

migrações e a diminuição da empatia, da cooperação e da solidariedade a partir de percepções das pessoas migrantes como outros, ou ainda como “estranhos”⁴²; “indesejáveis”⁴³ ou “descartáveis”⁴⁴ nos conceitos de Bauman e Arendt, respectivamente. É nesse contexto que se elaborou a presente obra.

Sobre a obra

Objetivando trazer contribuições e análises tanto sobre o momento atual do DIR quanto da Convenção de 51, a partir de perspectivas de direitos humanos e de vulnerabilidade(s), é que se idealizou a presente obra. O 6º livro nesta série⁴⁵ do Grupo de Pesquisa

⁴² BAUMAN, Zygmunt. *Strangers at our door*. Polity Press, 2016.

⁴³ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo - Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. 3. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1989,

⁴⁴ Ibid. Hannah Arendt, a partir de Bernard Lazare, também usa a expressão “conscious pariahs” (Cf. Arendt, Hannah. *We Refugees*. In Kohn, Jerome; Feldman, Ron H. (Eds.). *The Jewish Writings*. New York: Schocken Books, 2008. p. 264-274. p. 274.

⁴⁵ As outras 5 obras são “Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Juízo” (2016)(disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2016/09/Direitos-Humanos-e-Vulnerabilidades-em-Ju%C3%ADzo.pdf>>); “Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Políticas Públicas” (2017)(disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/01/DIREITOS-HUMANO-E-VULNERABILIDADE-EM-POLITICAS-PUBLICAS.pdf>>); “Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Declaração Universal dos Direitos Humanos” (2018) (disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/12/DIREITOS-HUMANOS-E-VULNERABILIDADE-E-A-DECLARA%C3%87%C3%83O-UNIVERSAL-DOS-DIREITOS-HUMANOS-2.pdf>>); “Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional Humanitário” (2019)(disponível em: <https://www.academia.edu/41465245/Direito_Humanos_e_Vulnerabilidade_e_o_Direito_

“Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, a obra traz temas tradicionais e contemporâneos sobre DIR, contribuindo para a produção de conhecimento sobre o tema no Brasil, no ano do septuagésimo aniversário da Convenção de 51.

Neste sentido, o livro encontra-se estruturado em 3 partes. A primeira dedicada à Convenção de 51, dando destaque ao principal instrumento de DIR desde o final da Segunda Guerra Mundial em nível global. A segunda abrangendo temas tradicionais de proteção, ou seja, tópicos relativos à asseguaração dos direitos do *status* de refugiado bem como às soluções duráveis (repatriação, integração local e reassentamento)⁴⁶ adotadas pela comunidade internacional como formas de garantir proteção às pessoas refugiadas. E a terceira abarcando textos no contexto da proteção integral às pessoas refugiadas, qual seja a proteção que, como mencionado, conjuga os direitos derivados da condição jurídica de refugiado com os direitos humanos de que são titulares todos os seres humanos⁴⁷.

Desta feita, busca-se apresentar, em um total de 50 capítulos, textos que desenvolvam temas já consagrados do DIR e textos que tragam abordagens ou te-

Humanit%C3%A1rio>); e “Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Agenda 2030” (2020)(disponível em: <https://www.academia.edu/44802890/Direitos_Humanos_e_Vulnerabilidade_e_a_Agenda_2030>).

⁴⁶ Cf., por exemplo, <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>>.

⁴⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. APOLINARIO, Silvia Menicucci de O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas*, v. 6, p. 9-38, 2008.

máticas inovadoras, a fim de se contribuir para a contínua construção do arcabouço protetivo das pessoas refugiadas a partir da perspectiva de proteção integral.

Para tanto, e assim como nas obras anteriores, o livro adota uma composição multi e interdisciplinar em termos de temas, da formação de seus autores e das abordagens adotadas. Esta perspectiva de diversidade também se encontra presente nas afiliações institucionais dos 86 colaboradores (de acadêmicos em estágio avançado na carreira a jovens pesquisadores de Graduação; de ativistas de DIR com trabalhos em ONGs a funcionários de órgãos de Organizações Internacionais⁴⁸) e em seu relacionamento com o Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” (de estudantes e pesquisadores do Grupo, a acadêmicos que já participaram de obras nesta série, a, ainda, novos autores).

Também como nas duas últimas obras desta série, o presente livro é publicado pela Editora da Universidade Federal de Roraima, que tem sido parceira do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” há anos⁴⁹. Tal pareceria contribui para o di-

⁴⁸ As afiliações institucionais apontam vínculos nas seguintes localidades nacionais: ABC, Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Cachoeirinha, Campo Grande, Curitiba, Dourados, Ilhéus, João Pessoa, Marília, Niterói, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Pouso Alegre, Recife, Ribeirão Preto, Santa Rosa, Santos, São Carlos, São Paulo, e Uberlândia. Já no exterior, as vinculações são nas seguintes cidades: Genebra, Londres, Oslo, Dubai e Halifax.

⁴⁹ Nesta parceria destacam-se ainda as obras “Refugiados Ambientais” (2018) - finalista do Prêmio ABEU 2019 (Ciências Sociais Aplicadas) e “Migrantes Forçad@s-conceitos e contextos” (2018)(ambos disponíveis

álogo interinstitucional, interestadual e inter-regional, ampliando ainda mais o impacto da obra. Uma vez mais, adota-se o formato de *ebook* com *download* gratuito a fim de contribuir para a difusão de conhecimento no país.

Em face do exposto, o Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” segue em sua missão de produzir academicamente nas temáticas de direitos humanos e vulnerabilidades, a partir de abordagens de proteção. Entrega-se mais um produto, nesse sentido, um que se espera contribua também para o aprofundamento da percepção e implementação das interseções dos direitos humanos e da proteção às pessoas refugiadas, almejando contribuir para o respeito a ambos.

a partir de: <<https://ufrr.br/editora/ebook-menu>>).

PARTE I

**REFLEXÕES SOBRE A
CONVENÇÃO DE 51**

Interesses Estratégicos dos Estados vs. a Proteção dos Refugiados: análise dos *travaux préparatoires* da Convenção relativa o Estatuto dos Refugiados de 1951

Fabiano Lourenço de Menezes*
Giovanna Carvalho Bertolaccini**
Jéssica Moreira de Amorim Morais***

Introdução

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹ é um marco para a proteção dos refugiados. Nos seus setenta anos de comemoração, ela continua mais necessária do que nunca. Segundo essa norma, o refugiado é alguém que saiu de um Estado de origem por ter sofrido – ou ter o temor

* Professor da Universidade Católica de Santos.

** Graduada em Relações Internacionais pela mesma instituição e mestranda em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP- UNICAMP- PUC-SP).

*** Graduada em Relações Internacionais pela mesma instituição e mestranda em Ciências Humanas e Sociais pelo PCHS-UFABC.

¹ UN General Assembly. *Convention Relating to the Status of Refugees*. 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51). Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950, artigo 1.2: “Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião,

de sofrer – “perseguição pelas razões de raça, religião, nacionalidade, pertencer a um grupo social ou opinião política”². Nela estão contidos os direitos e deveres dos refugiados e dos Estados que os recebem.

A pessoa refugiada, de acordo com a Convenção de 51, é aquela que deixa o seu Estado de origem pelos motivos descritos acima e solicita proteção em um Estado de asilo (signatário). Nesse contexto, a proteção do refugiado está associada com a responsabilidade individual obrigacional do Estado de asilo. Não obstante o fato de existir a proteção do refugiado, outros fatores podem contribuir para o Estado de asilo criar barreiras ou restringir a proteção para os refugiados.

Nesse sentido, os temas da proteção e da restrição continuam presentes no contexto de muitos Estados de asilo, em especial quando ocorre uma afluência massiva de refugiados para os seus territórios em razão de crises em Estados de origem vizinhos. Nesse caso, há uma tendência desses Estados de asilo em criar barreiras que acabam dificultando a proteção dos refugiados, como veremos nos casos apresentados neste artigo. A criação de barreiras fronteiriças para frear o fluxo de refugiados é uma das medidas que sempre estiveram presentes na história do tema das migrações

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.”

forçadas e dos refugiados, em especial, após a 1ª Guerra Mundial. Sendo assim, a exclusão do refugiado não acontece apenas no Estado de origem (onde ocorre a perseguição), mas também no Estado de asilo.

Não há dúvidas que a Convenção de 51 ajudou e continua a ajudar milhares de pessoas que necessitam de proteção em razão do temor de sofrer perseguição ainda ser um padrão presente em muitos Estados não democráticos. Ela continua sendo, juntamente com o seu protocolo adicional (Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 - Protocolo de 67³), o principal documento universal de proteção à população que se encontra em uma situação de refúgio. Diante das diversas crises internacionais recentes, o tema dos refugiados continua sendo relevante hoje como o foi durante o pós-2ª Guerra Mundial.

A problemática deste capítulo é, portanto, investigar o que contribuiu para a criação do discurso de proteção dos refugiados na Convenção de 51? A hipótese é que os interesses dos Estados prevaleceram perante a proteção dos refugiados. Para avaliar essa hipótese, avaliaremos quatro objetivos: a criação da Convenção de 51; as principais discussões no *travaux préparatoires*⁴ relacionados com os seguintes temas:

³UN General Assembly. *Protocol Relating to the Status of Refugees*. 31 January 1967. United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁴Documentos preparatórios (tradução livre).

conceito de refugiado, cooperação, soberania e segurança; o argumento da segurança nacional presente no texto normativo final da Convenção de 51 em quatro casos: refugiados em situação irregular no país de refúgio; expulsão; proibição de expulsão ou de rechaço; e medidas provisionais.

Por fim, examinaremos alguns casos práticos em que mostram evidências do uso do discurso da segurança nacional pelos Estados para deixar de cumprir com as obrigações da Convenção de 51.

2. A criação da Convenção de 51

É importante observar que o cenário (político e econômico) do pós-2^a Guerra Mundial contribuiu para a criação de uma nova ordem mundial, marcada especialmente pela criação das Organizações de Bretton Woods (1944) e da Organização das Nações Unidas (ONU) (1945). No âmbito normativo, o destaque foi a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁵, assinada em 10 de dezembro de 1948, na Assembleia Geral da ONU. Na DUDH surgiu a definição de que todos que foram vítimas de perseguição têm “o direito de procurar e de gozar asilo em outros

⁵ UN General Assembly. *Universal Declaration of Human Rights*. 10 December 1948. 217 A (III). Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos Adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (Resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948, artigo 14.1: “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.

⁷ *Ibid.*, artigo 14.2: “Esse direito não pode ser invocado em caso de

países” (art. 14.1)⁶; e de que está possibilidade não seja invocada “em casos de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios da ONU” (art. 14.2)⁷.

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU estabeleceu o Comitê *Ad Hoc* sobre Apátrida e Problemas Relacionados para elaborar uma convenção revista e consolidada relacionada ao tema dos refugiados e dos apátridas⁸. O Comitê *Ad Hoc*, reunido de 16 de janeiro a 16 de fevereiro de 1950, adotou um relatório sobre um projeto de Convenção relativo ao Status dos Refugiados e Protocolo referente ao Estatuto dos Apátridas⁹.

Em seguida, o Secretário-Geral da ONU transmitiu o relatório do Comitê *Ad Hoc* para a análise e comentários dos Estados-Membros¹⁰. Depois de discussões e encaminhamentos sobre o tema, a Assembleia Geral da ONU adotou uma resolução, decidindo convocar uma conferência de plenipotenciários em Genebra, em 1951, para completar a elaboração da Convenção de 51 e ao Protocolo relativo ao Estatuto dos Apátridas¹¹.

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

⁸ Resolução do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, 248 B (IX) de 8 de agosto de 1949.

⁹ Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, Comitê Ad Hoc da ONU para Refugiados e Apátridas, E / AC.32 /SR 42, 28 de setembro de 1950.

¹⁰ Resolução da Assembleia Geral (AG) da ONU, Projeto de Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, 429 (V), 14 de dezembro de 1950.

¹¹ Ibid.

3. Principais Discussões no *Travaux Préparatoires* da Convenção de 51

Travaux préparatoires é a terminologia utilizada para descrever os documentos preparatórios (história de negociação, debates e discussão) do rascunho do texto final de tratados multilaterais antes de ele ser remetido à conferência final para a sua discussão e assinatura pelos Estados. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados¹², no seu art. 32¹³, considera a análise dos *travaux préparatoires* como forma suplementar para interpretar os tratados.

Para encontrar os *travaux préparatoires* de um determinado tratado existem diversas opções. As principais são digitais. Por exemplo, a seção de Arquivos

¹² United Nations. *Vienna Convention on the Law of Treaties*. 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

¹³ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada em 23 de maio de 1969. Artigo 32: Pode-se recorrer a meios complementares de interpretação, designadamente aos trabalhos preparatórios e às circunstâncias em que foi concluído o tratado, com vista a confirmar o sentido resultante da aplicação do artigo 31.^o, ou a determinar o sentido quando a interpretação dada em conformidade com o artigo 31.^o: a) Deixe o sentido ambíguo ou obscuro; ou b) Conduza a um resultado manifestamente absurdo ou incoerente.

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A Biblioteca Audiovisual de Direito Internacional das Nações Unidas*. 2021. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/intro/introduction.html?tab=2>. Acesso em: 03 maio 2021.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conferências Diplomáticas das Nações Unidas*. 2021. Disponível em: <<https://legal.un.org/>>

Históricos da Biblioteca Audiovisual de Direito Internacional é uma excelente fonte para encontrar tratados multilaterais da ONU.¹⁴

Nessa linha, muitos documentos oficiais das Conferências Diplomáticas em que os tratados são negociados podem ser encontrados no site das Conferências Diplomáticas da ONU¹⁵. Ainda, o Guia Analítico da Comissão de Direito Internacional fornece os documentos relacionados ao estudo de um tópico específico de direito internacional na Comissão de Direito Internacional¹⁶.

Os *travaux préparatoires* da Convenção de 1951 foram publicados pelo Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). A análise desse material foi feita por Paul Weis e está disponível no formato digital¹⁷. Este artigo utiliza desse material para realizar a presente análise.

No caso da elaboração da Convenção de 51, participaram das reuniões, realizadas em Genebra, entre os dias 2 e 25 de julho de 1951, as delegações de 25

diplomaticconferences/>. Acesso em: 3 mai. 2021.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Guia Analítico da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas*. 2021. Disponível em: <<https://legal.un.org/ilc/guide/gfra.shtml>>. Acesso em: 3 maio 2021.

¹⁷ ACNUR, Alto Comissariado da ONU para Refugiados. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analisados com um comentário do Dr. Paul Weis, 1990*. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

¹⁸ Ibid.

Estados: Austrália, Áustria, Alemanha, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, Estados Unidos da América (EUA), França, Grécia, Holanda, Iraque, Israel, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Suécia, Suíça (também representou Liechtenstein), Turquia, Reino Unido, Venezuela, Iugoslávia. Além de dois Estados observadores: Cuba e Irã¹⁸. Os representantes de algumas das organizações não-governamentais presentes foram a *Cáritas Internationalis* e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)¹⁹.

3.1 O Conceito de Refugiado

Uma das principais definições nas reuniões à criação da Convenção de 51 foi a definição que refugiado é a pessoa que saiu de um Estado de origem por ter sofrido – ou ter o temor de sofrer – “perseguição pelas razões de raça, religião, nacionalidade, pertencer a um grupo social ou opinião política”²⁰.

Além disso, definiu-se quais são os seus direitos

¹⁹ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Enani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. *Universitas: Relações Internacionais*, [S.L.], v. 12, n. 2, p. 63-76, 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

²⁰ Artigo 1c, Convenção sobre o Estatuto de Refugiados de 1951.

²¹ MENEZES, Fabiano Lourenço de. Proteção e exclusão no regime dos refugiados. In: *Encontro Nacional Da Associação Brasileira Das Relações Internacionais: Redefinindo a diplomacia em um mundo em transformação*. Belo Horizonte: Encontro Nacional da Associação Brasileira das Relações Internacionais, 2015. p. 1-15.

e deveres, resultando no texto final da Convenção de 51. Entretanto, essas discussões estavam focadas nos refugiados europeus provenientes da Segunda Guerra Mundial, esse enfoque está descrito no preâmbulo da Convenção de 51, desconsiderou-se os “refugiados” do passado²¹ e até mesmo aqueles dos conflitos que ocorreram mais ou menos no mesmo período em outras regiões do mundo. No entanto, chegou-se a um consenso que deveria ser deixado a critério dos Estados signatários escolherem ou não estender o asilo para refugiados provenientes de outros conflitos²².

O fato é que havia uma divergência de pensamento entre os delegados dos Estados participantes. De um lado havia uma corrente que entendia que a norma deveria ser aplicável a todos os refugiados, não importando o seu país de origem, tendo um caráter universalista. Do outro lado, havia a corrente eurocêntrica que acreditava que a norma deveria limitar-se aos refugiados de origem europeia²³.

O eurocentrismo predominou sobre a corrente universalista, por este motivo nos rascunhos da Con-

²² ACNUR, Alto Comissariado da ONU para Refugiados. *The Refugee Convention*, 1951: The Travaux préparatoires analisados com um comentário do Dr. Paul Weis, 1990. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

²³ Ibid.

²⁴ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Enani Bonesso de. Op. cit.

venção de 51 os Estados mais participativos na construção do texto e nas discussões foram os países Europeus, destacando-se a França e o Reino Unido, estes também foram os mais afetados pelos fluxos migratórios durante diversos conflitos anteriores e temiam novamente ter de lidar com um grande número de refugiados sem ajuda externa²⁴.

Ainda, o início do cenário ideológico da Guerra Fria (1947-1991) influenciou os interesses de alguns Estados de asilo em receber refugiados. Por exemplo, a perseguição inserida na Convenção de teve o objetivo de reconhecer a União Soviética (não aliada do ocidente) como um futuro Estado de origem de refugiados²⁵. Os EUA utilizaram dessa estratégia para reconhecer refugiados soviéticos, como veremos na análise dos Estudos de caso.

No texto da Convenção de 1951, os Estados definiram duas limitações (temporal e geográfica)²⁶, mas ela

²⁵ LOOSCHER, Gil; SCALAN, J.A. *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door, 1945 to the Present*. Free Press: Nova York, 1986.

²⁶ Convenção de Genebra, Art. 1. 2 B.1 a) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”; ou b) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures”; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção (grifo nosso).

²⁷ EINARSEN, Terje. Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 protocol. In: *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Editado por: ZIMMERMANN, Andreas; DÖRSCHNER, Jonas; MACHTS, Felix. Oxford University Press. Oxford, Reino Unido. 2011. p. 37-74.

não teve repercussão perante os Estados signatários. Todavia, a limitação do conceito de refugiado presente na Convenção de 51 logo se mostrou obsoleta. O início dos anos 60 trouxe consigo uma nova configuração internacional, enquanto se cessavam os fluxos migratórios de refugiados da Segunda Guerra Mundial, outros movimentos sociais culminaram no aumento do número de refugiados, especialmente para além do continente europeu, em especial na África e na Ásia²⁷.

Nesse sentido, embora a Convenção de 51 deixasse aberta a possibilidade da eliminação das barreiras (geográfica e temporal) pelos Estados, acabou se fazendo necessário a criação do Protocolo de 67 para eliminar as barreiras da Convenção de 51²⁸.

Outra questão na pauta que gerou discussão foi à de gênero, levantada pelo representante da ex-Iugoslávia, durante a discussão do artigo 3º sobre a não discriminação. Ele sugeriu a inserção de “não discriminação por sexo”, porém as delegações da Áustria, Colômbia, Itália, Suíça, Reino Unido, Turquia e dos EUA rejeitaram essa sugestão²⁹. As discussões priorizaram as

²⁸ DAVIES, Sara E. *Redundant or Essential? How Politics Shaped the Outcome of the 1967 Protocol*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2007.

²⁹ ACNUR, Alto Comissariado da ONU para Refugiados. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analisados com um comentário do Dr. Paul Weis, 1990*. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

KELLEY, Ninette. The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution: A Decade's Progress. *International Journal of Refugee Law*, v. 13, I. 4, p. 559–568, 2001.

questões de raça e de religião, por exemplo, em detrimento de outras como discriminação por gênero, que já era uma realidade, visto que as mulheres, por exemplo, já eram discriminadas em muitos países.

Por este motivo, o texto final foi se mostrando ineficaz ao longo dos anos, especialmente para lidar com discriminação por questões de gênero e orientação sexual. No entanto, hoje já é reconhecido que a questão de gênero se enquadra dentro da característica de grupo social³⁰.

3.2 Cooperação, Soberania e Segurança

Durante as discussões, ficou evidente que os Estados procuraram deixar o texto o mais claro possível a fim de evitar futuros problemas de ambiguidade que pudessem atrapalhar seus interesses. Por exemplo, a França propôs um parágrafo a ser incluído no preâmbulo em que dizia que o ACNUR seria o responsável por supervisionar a aplicação da Convenção de 51. Alguns Estados foram contra esse parágrafo, como a Austrália e o Chile. Os EUA se posicionaram de outra forma e disseram que essa informação deveria estar no corpo do texto e não no preâmbulo. Além disso, foi proposto para o preâmbulo do texto a distribuição dos refugiados entre os Estados. No entanto, a delegação

³¹ ACNUR, Alto Comissariado da ONU para Refugiados. *The Refugee Convention*, 1951: The Travaux préparatoires analisados com um comentário do Dr. Paul Weis, 1990. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>. Acesso em: 26 fev. 2021.

³² Ibid.

chinesa pediu que esta questão fosse revisada, pois a China, por exemplo, não estava em condições de receber nenhum refugiado como já havia feito no passado com russos e judeus, mas se comprometeu em ajuda³¹.

Um ponto sensível a todos os Estados foi a questão da soberania e da cooperação internacional. Isso porque a questão dos refugiados depende da cooperação internacional, entretanto, não é possível estabelecer nenhuma norma que obrigue os Estados a cooperarem. Obrigá-los seria uma violação ao princípio da soberania, sendo assim a iniciativa deve partir dos Estados, de maneira voluntária. Este é um dos motivos pelo qual o texto final da Convenção de 1951 falhou em estabelecer diretrizes para solucionar certos problemas, como a afluência em massa de refugiados³².

Apesar disso, a afluência em massa de refugiados foi pontuada durante a discussão do rascunho da norma. Todavia, a única conclusão que se chegou foi que era necessário haver cooperação internacional nessas situações, mas sem estabelecer diretrizes para nortear as atitudes dos Estados. De fato, a maior preocupação era de que uma grande massa de refugiados se deslocasse para um Estado sem condições para recebê-los,

³³ Ibid.

³⁴ Preâmbulo, Convenção de 1951, parágrafo quarto: “Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional”.

portanto, os outros Estados teriam que oferecer ajuda, recebendo esses refugiados ou através de ajuda financeira. Neste caso, novamente a cooperação internacional foi preterida pelo princípio da soberania, visto que não se criaram obrigações normativas quanto à cooperação para não comprometer a soberania dos Estados³³. A solução foi colocar a necessidade da cooperação – de forma vaga – em casos de afluência em massa de refugiados no preâmbulo da Convenção de 51³⁴.

Por fim, o argumento da segurança nacional aparece em evidência nas discussões da Convenção de 51. Por exemplo, algumas delegações (francesa, britânica e canadense) reconheciam que o direito de solicitar refúgio era fundamental, mas que também as pessoas poderiam abusar dessa garantia. Nesse caso, os Estados reconheciam que, por razões de segurança nacional, esse direito poderia ser excluído, independente de questões morais ou humanitárias³⁵. Na próxima seção, o argumento da segurança nacional aparece em diversos pontos sensíveis da proteção dos refugiados no texto final da Convenção de 51.

4. O Texto Normativo da Convenção de 51

³⁵ ACNUR, Alto Comissariado da ONU para Refugiados. *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analisados com um comentário do Dr. Paul Weis, 1990*. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

³⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Coleção de Tratados das Nações Unidas, refugiados e apátridas*. 2021. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en>. Acesso em: 3 mai. 2021.

A Conferência de Plenipotenciários da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas ocorreu entre os dias 2 e 25 de julho de 1951. Em 25 de julho de 1951, 26 Estados adotaram a Convenção de 51, que entrou em vigor em 22 de abril de 1954³⁶.

Os *travaux préparatoires* da Convenção de 51 evidenciaram que os Estados nas suas discussões se mostram cautelosos, em especial nos temas referentes a soberania. Nas questões associadas a soberania estatal, a Convenção de 51 manteve o mesmo discurso, resguardando, portanto, os interesses dos Estados no texto normativo que foi aprovado em Genebra. Nesta seção, analisaremos o argumento da segurança nacional presente na Convenção de 51 em quatro casos: refugiados em situação irregular no país de refúgio; expulsão; proibição de expulsão ou de rechaço; e medidas provisionais.

4.1 Refugiados em Situação Irregular no País de Refúgio

No primeiro caso, o art. 31.1³⁷, exclui a possibili-

³⁷ Convenção de 51, art. 31.1. “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 art. 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”.

³⁸ Convenção de 51, art. 32.1 “Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública”.

dade de o refugiado sofrer sanção penal por ter chegado, de forma ilegal, ao Estado de asilo, o que seria um exemplo de proteção. Em seguida, o mesmo dispositivo coloca a seguinte condição para o refugiado: chegar diretamente do Estado de origem e se apresentar sem demora, expondo as suas justificativas, às autoridades do Estado de asilo, o que seria um exemplo de medidas de securitização que os Estados podem criar sem violar o texto da Convenção de 51.

4.2 Expulsão

No segundo caso, o art. 32.1³⁸ da Convenção de 51 reconhece a impossibilidade de o refugiado ser expulso do Estado de asilo, o que seria um exemplo de proteção. No entanto, o mesmo dispositivo insere um texto vago complementar que deixa aberto para o Estado utilizar como ele achar necessário: “senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública”.

³⁹ Convenção de 51, art. 32.1 “A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar um recurso e de se fazer representar para esse fim perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente”.

⁴⁰ Convenção de 1951, art. 32. “Os Estados Contratantes concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Contratantes podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna”.

⁴¹ Convenção de 1951, art. 33.1. “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

O art. 32.2³⁹ justifica duas opções para o refugiado ser expulso: I) por razões de segurança interna ou de ordem pública, com base em uma decisão judicial; II) a opção anterior (decisão judicial) pode ser desnecessária para o Estado de asilo quando ocorrer “razões imperiosas de segurança nacional”.

Todavia, caso a última opção ocorra, o refugiado terá um prazo para procurar obter o ingresso legal em outro Estado. Nesse caso, o art. 32.3⁴⁰ define que o Estado de asilo – responsável pela aplicação dessa medida – pode “aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgar oportuna”. Mais uma vez, o Estado se resguarda no direito de tomar a decisão que ele achar é a melhor em relação aos refugiados sem precisar se justificar e sofrer qualquer sanção.

4.3 Proibição de Expulsão ou de Rechaço

No terceiro caso, o art. 33.1⁴¹ da Convenção de 51 proíbe o Estado de asilo de expulsar ou repelir a entrada de refugiados em seu território (non-refoulement). De acordo com esse dispositivo, o Estado de asilo é proibido de expulsar ou rechaçar um refugiado para o

ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”.

⁴² Convenção de 1951, art. 33.2. “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”.

seu Estado de origem ou “para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada”.

Em seguida, o art. 33.2⁴² define que essa obrigação pode deixar de ser aplicada ao refugiado que: “seja considerado um perigo para a segurança do país ao qual ele se encontre” ou que tenha cometido um crime grave no mesmo país constituindo ameaça à sociedade.

4.4. Medidas provisórias

Por fim, o quarto caso, está presente no art. 9º, da Convenção de 51, que reforça todos os casos anteriores e elimina qualquer possibilidade de obrigação estatal com os refugiados.

Esse dispositivo reconhece, por exemplo, que nenhuma das disposições da Convenção de 51 deve impedir que:

[...] um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julgar indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito, no interesse da segurança nacional.

Por outro lado, em questões dissociadas do poder estatal, a Convenção de 51 inova na possibilidade de o refugiado que já se encontre em um Estado de asilo obter alguns direitos semelhantes aos nacionais desse

Estado: i) tratamento favorável para o exercício profissional remunerado e não remunerado (art. 17-19); ii) tratamento favorável para o alojamento (art. 22); iii) o mesmo tratamento que os nacionais com relação ao acesso ao ensino primário (art. 22, parágrafo 1º) e um tratamento favorável aos outros ciclos educacionais, bem como o reconhecimento dos seus estudos e títulos acadêmicos, isenções de taxas e a concessão de bolsas de estudo (art. 22, parágrafo 2º); iv) incluindo também, o tratamento em casos de assistência e de socorros públicos (art. 23); v) legislação do trabalho e previdência social (art. 24); vi) deixar o refugiado circular livremente em seu território (art. 26); e vii) entregar aos refugiados documentos de identidade e de viagem (art. 27).

5. Evidências do Uso do Discurso da “Segurança Nacional” na Prática

A análise normativa da Convenção de 51 confirma com as discussões geradas nos *travaux préparatoires*. Como observado na seção anterior, os artigos que inserem o termo vago da “segurança nacional” em seus dispositivos possibilitam o Estado de asilo resguardar o seu poder final de decidir quem deve entrar e quem

⁴³ ZETTER, Roger. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, V. 20, 2, p. 172-192, 2007.

⁴⁴ LOOSCHER, Gil; SCALAN, J.A. *Calculated Kindness: Refugees and America’s Half-Open Door, 1945 to the Present*. Free Press: Nova York, 1986.

⁴⁵ *Ibid.*

deve sair de seu território. Nessa linha, o Estado de asilo, independente do direito do refugiado, pode criar e transformar o rótulo do refugiado a partir do seu interesse de incluir ou excluir⁴³. Por fim, quando observamos a prática dos Estados podemos entender melhor como as medidas para resguardar seus interesses são aplicadas.

Os EUA podem ser um exemplo interessante nesse sentido porque eles sempre utilizam do argumento da “segurança nacional” para impor algum tipo de restrição aos refugiados. Embora eles tenham participado das discussões relativas ao *travaux préparatoires*, eles nunca assinaram a Convenção de 51. Apenas em 1968, com a aprovação do seu Protocolo de 67, os EUA aderem a proteção internacional dos refugiados⁴⁴. Durante esse período de desvinculação com a normatização internacional, os EUA definiram, à sua maneira, a proteção do refugiado: se o Estado de origem fosse um aliado, o refugiado deveria ser excluído de obter a proteção; se o Estado de origem fosse um inimigo, o refugiado poderia receber a proteção. O cenário ideológico da Guerra Fria contribuiu para o refugiado soviético

⁴⁶ KERWIN, Donald. The Use and Misuse of ‘National Security’ Rationale in Crafting U.S. Refugee and Immigration Policies. *International Journal of Refugee Law*, v.17, 4, p. 749–763, 2005.

⁴⁷ OGATA, Sadako. *The turbulent decade: confronting the refugee crises of the 1990s*. Nova York: W.W. Norton & Company, 2005.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ KJAERUM, Morten. Human rights, state security and burden-sharing: people or states first? *Journal of Refugee Studies*, v. 14, 2, p. 116-119, 2004.

- independente de sofrer ou não perseguição - receber a proteção dos EUA⁴⁵.

Mesmo com o fim da Guerra-Fria, os EUA continuam fazendo uso do mesmo discurso da “segurança nacional”. Após os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001 (11/9), os EUA vincularam a proteção de refugiados com base na sua “segurança nacional” e na “defesa da nação”. Como resultado, ocorreu a redução de refugiados e o aumento da sua criminalização, em especial aqueles refugiados oriundos de Estados de origem ligados a grupos terroristas⁴⁶.

“A década turbulenta” de 1990⁴⁷ recolocou a Europa no cenário principal da origem e do asilo de refugiados no mundo. A razão para a origem de refugiados europeus foram os conflitos de independência na Eslovênia, na Croácia, na Bósnia Herzegovina, no Kosovo e os conflitos gerados na Geórgia, Tajiquistão e Cáucaso do Norte⁴⁸. Como resultado, Estados de asilo europeus

⁵⁰ GAMMELTOFT-HANSEN, T; HATHAWAY JC. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 53, 1, p. 235-284, 2014.

⁵¹ DEN HEIJER, Maarten; RIJPM, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. *Coercion, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System*. *Common Market Law Review*, v. 53, 3, p. 607-642, 2016.

⁵² CADIZ, Pablo. Chile expulsa 138 imigrantes detidos na fronteira com a Bolívia: Governo de Sebastián Piñera busca enviar sinal de tolerância zero às entradas irregulares, em medida que contrasta com a da Colômbia, que anunciou garantia a venezuelanos. *EL PAÍS*, Santiago, 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-02-11/chile-expulsa-138-imigrantes-detidos-na-fronteira-/com-a-bolivia.html>>. Acesso em: 7 mar. 2021.

introduziram medidas para restringir o seu acesso. Em junho de 1993, por exemplo, a Dinamarca introduziu vistos de entrada para os refugiados da Bósnia-Herzegovina, Macedônia, Sérvia e Montenegro. No mesmo mês, o número de solicitantes de refúgio bósnios foi de 1,7 mil. Em setembro, o número total já havia caído para 37 solicitações de refúgio⁴⁹.

No princípio do *non-refoulement* ocorre o mesmo padrão de violação sempre quando o interesse do Estado está em jogo⁵⁰. Um dos exemplos do uso do argumento da “segurança nacional” pode ser visto no tratamento dos refugiados sírios por alguns Estados no âmbito da União Europeia⁵¹.

Por fim, mais um dessas práticas de uso do discurso de segurança pode ser vista na América do Sul. Ao contrário de alguns Estados que oferecem proteção aos refugiados venezuelanos na região, como Colômbia e Brasil, o Chile expulsou sumariamente 138 imigrantes que entraram irregular no país, a maioria oriundos da Venezuela, sem informá-los sobre seus direitos⁵².

Conclusão

A proteção do refugiado foi regulada pela Convenção de 51 e pelo seu Protocolo de 67. Para essa normatização, o refugiado é a pessoa que saiu de um Estado de origem por ter sofrido – ou ter o temor de sofrer – “perseguição pelas razões de raça, religião, nacionalidade, pertencer a um grupo social ou opinião política”.

Como o refugiado não pode, ou em razão do temor de perseguição, não quer retornar para o seu Estado de origem, ele tem a opção de solicitar a proteção em um Estado de asilo (signatário dos seus tratados internacionais). Nesse contexto, a proteção do refugiado depende da responsabilidade obrigacional do Estado de asilo em que se encontra o respectivo refugiado.

Nesses 70 anos de aniversário da Convenção de 51, ela é e continua sendo um marco para o direito internacional dos refugiados porque conseguiu ajudar milhares de refugiados a encontrar um local seguro para viver. Pelas atuais circunstâncias internacionais, dificilmente haveria espaço na agenda política internacional para criar um tratado nos mesmos moldes da Convenção de 51. Por outro lado, os Estados conseguiram também resguardar seus interesses estratégicos no texto da Convenção de 51.

As evidências que surgem da análise do argumento normativo da segurança nacional presente na Convenção de 51 nos quatro casos analisados (refugiados em situação irregular no país de refúgio, expulsão, proibição de expulsão ou de rechaço, e medidas provisionais), mostram que eles estão alinhados com as práticas dos Estados analisados.

Portanto, os interesses estratégicos dos Estados quando em conflito prevalecem sobre a proteção dos refugiados.

Referências Bibliográficas

BARICHELO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Enani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. *Universitas: Relações Internacionais*, [S.L.], v. 12, n. 2, p. 63-76, 19 jan. 2015. Centro de Ensino Unificado de Brasília.

CADIZ, Pablo. Chile expulsa 138 imigrantes detidos na fronteira com a Bolívia: Governo de Sebastián Piñera busca enviar sinal de tolerância zero às entradas irregulares, em medida que contrasta com a da Colômbia, que anunciou garantia a venezuelanos. *EL PAÍS*, Santiago, 11 fev. 2021.

DAVIES, S. E.. Redundant or Essential? How Politics Shaped the Outcome of the 1967 Protocol. *International Journal Of Refugee Law*, [s.l.], v. 19, n. 4, p.703-728, 17 out. 2007. Oxford University Press (OUP).

DEN HEIJER, Maarten; RIJPMAN, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. *Common Market Law Review*, v. 53, 3, 2016, p. 607-642.

EINARSEN, Terje. Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 protocol. In: *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Editado por: ZIMMERMANN, Andreas; DÖRSCHNER, Jonas; MACHTS, Felix. P. 37-74. Oxford University Press. Oxford, Reino Unido. 2011.

GAMMELTOFT-HANSEN, T; HATHAWAY JC. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence.

Columbia Journal of Transnational Law, v. 53, 1, 2014, p. 235-284.

KELLEY, NINETTE. The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution: A Decade's Progress. *International Journal of Refugee Law*, V. 13, I. 4, October 2001, p. 559–568.

KERWIN, Donald. The Use and Misuse of 'National Security' Rationale in Crafting U.S. Refugee and Immigration Policies. *International Journal of Refugee Law*, v.17, 4, 2005, p. 749–763.

LOOSCHER, Gil; SCALAN, J.A. *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door, 1945 to the Present*. Free Press: Nova York, 1986.

MARFLEET, P.. Refugees and history: why we must address the past. *Refugee Survey Quarterly*, [s.l.], v. 26, n. 3, p.136-148, 1 jan. 2007. Oxford University Press.

MENEZES, Fabiano Lourenço de. Proteção e exclusão no regime dos refugiados. In: *ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS*, 5., 2015, Belo Horizonte. Redefinindo a diplomacia em um mundo em transformação. Belo Horizonte: Encontro Nacional da Associação Brasileira das Relações Internacionais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Guia Analítico da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas*. 2021.

OGATA, Sadako. *The turbulent decade: confronting the refugee crises of the 1990s*. Nova York: W.W. Norton & Company, 2005.

ZETTER, Roger. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, V. 20, 2, 2007, p. 172–192.

Por uma Genealogia da Convenção de 1951: a nacionalização da sociedade na Europa e a construção normativa do refugiado-apátrida no período de entreguerras

Svetlana Ruseishvili*

Introdução

Em 2021 comemoram-se 70 anos da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹. De forma geral, esse importante marco do Direito Internacional é interpretado como fruto da cooperação internacional para sanar as consequências dos deslocamentos forçados das populações europeias ao longo da Segunda Guerra Mundial². Pouco se fala que os fundamentos conceituais, históricos e políticos da Convenção de 51 surgem no período anterior à

* Professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e do Programa de Pós-graduação em Sociologia da mesma instituição. Coordenadora acadêmica da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na UFSCar. Coordenadora do InterMob – Grupo Interdisciplinar de Estudos das Migrações e Mobilidades. Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciências Sociais pela *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (EHESS) de Paris.

¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*. s/d. ACNUR. Convenção de 1951. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

Segunda Guerra³.

Em 2021 também são rememorados 100 anos da nomeação de Fridtjof Nansen como Alto Comissário para os Refugiados Russos pela Liga das Nações. A criação desse órgão é considerada como a primeira ação da Liga das Nações em benefício de pessoas refugiadas⁴. A Europa ocidental nos trinta anos percorridos entre esse evento e a adoção da Convenção de 51 constituiu o verdadeiro laboratório do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), tal como o conhecemos hoje. Tanto os conceitos e as normas fundamentais (a definição do refugiado e a norma de non refoulement são alguns deles), quanto as principais práticas de proteção (sobretudo, o repatriamento e o reassentamento) foram idealizadas nesse período da Europa entre duas guerras mundiais.

Após a Primeira Guerra Mundial, a Europa foi palco

³ Convém-se iniciar a cronologia do Direito Internacional dos Refugiados a partir da Convenção de 51, tratando o período anterior como uma espécie de regime de refúgio “pré-histórico”. Entre as obras que reconhecem a importância do período entreguerras para a definição do regime de refúgio contemporâneo destacam-se JUBILUT, Liliana. *O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007; FISCHER DE ANDRADE, José H. *Direito Internacional dos refugiados: evolução histórica, 1921-1952*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996; SARTORETTO, Laura M. *Direito dos refugiados – do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018; MAZÃO, Isabela. A Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto de refugiados. IN: L.L. Jubilut, G.G. de Godoy (orgs). *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 157-172.

⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *State of the world's refugees*. New York: Penguin Books, 1993. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/193933>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

de reestruturação político-administrativa com a dissolução dos impérios multiétnicos Austro-Húngaro, Turco-Otomano e Russo, e, o surgimento de novos Estados independentes em seus territórios. A nova organização política baseada na ideia da nação provocou tensões entre grupos étnicos majoritários (nem sempre numericamente) com direito à autodeterminação política e grupos subalternos considerados como minorias e privados de representação e de participação direta no governo do Estado. No início de 1920, a Europa Ocidental se tornou também o destino de cerca de 1,5 milhão de refugiados apátridas russos, desterrados pela revolução bolchevique de 1917, assim como o território de circulação de milhares de refugiados armênios, sobreviventes do genocídio empreendido pelo governo turco-otomano, de povos dos Bálcãs, de gregos, de búlgaros e outros deslocados pelas disputas territoriais e religiosas⁵. Estimase que em 1926 havia mais de 9.5 milhões de refugiados europeus⁶, número que foi posteriormente agravado pelas perseguições étnicas e político-ideológicas empreendidas pelos governos nazista e fascista. A dimensão quantitativa e humanitária da questão dos refugiados no período entreguerras demandava ações concretas de gestão dessas populações desterradas e desamparadas jurídica e materialmente.

O objetivo desse capítulo, portanto, não é negar os efeitos dos deslocamentos populacionais da Segunda Guer-

⁵ MARRUS, Michael. *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1985. p. 51.

⁶ Ibid.

ra Mundial para a consolidação dos conceitos e práticas de proteção internacional dos refugiados. A Segunda Guerra evidenciou a necessidade de flexibilizar os limites da definição do refugiado para além de grupos étnico-nacionais e de priorizar uma abordagem mais individual com destaque ao elemento persecutório, o que é refletido na definição do termo pela Convenção de 51⁷. A intenção do capítulo é explorar e trazer à tona o contexto social e político na Europa do entreguerras para compreender melhor as raízes conceituais das normas estabelecidas pela Convenção de 51 e pelos pactos posteriores.

Para isso, propõe-se uma “genealogia” da Convenção de 51 nos termos lançados por Michael Foucault. Para o filósofo, a leitura genealógica do fenômeno histórico se contrapõe à busca pelas origens ou pela essência das formações sociais. Em contrapartida, o pensamento genealógico procura interpretar o fenômeno como uma confluência de acontecimentos múltiplos, heterogêneos e dissociados⁸. Ele também se atenta às confrontações, às rupturas, às contradições que revelam “um determinado estado das forças”⁹, o qual engendra o fenômeno analisado.

Entre múltiplos elementos que constituem a genealo-

⁷ SARTORETTO. Op.cit., p. 55.

⁸ MORAES, Marcos V.M. Genealogia - Michel Foucault. In: *Enciclopédia de Antropologia*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia, 2018. Disponível em: <<http://ea.fflch.usp.br/conceito/genealogia-michel-foucault>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁹ FOUCAULT, Michel. Nietzsche, a genealogia e a história. In: M. FOUCAULT. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018. p. 66.

gia do regime internacional de refúgio cristalizado na Convenção de 51, este capítulo prioriza o fenômeno da nacionalização da vida social e política da sociedade que atinge o seu apogeu ao longo da Primeira Guerra Mundial. E, por isso, analisa o controle da fronteira nacional e a popularização do passaporte como duas consequências práticas fundamentais desse processo de nacionalização. A criação de instrumentos internacionais protetivos para os excluídos do regime político centrado na nação é determinada, mas também limitada, pelo imaginário político nacional e nacionalista.

O capítulo se inicia pela apresentação dos elementos que se encontram na Convenção de 51 e que são produzidos no contexto social e político do período entreguerras. Em seguida, propõe localizar a produção normativa da figura do refugiado (apátrida) no momento histórico em que se consolida o ordenamento nacional da vida social na Europa. Na última seção, busca demonstrar como as medidas da proteção jurídica e da gestão dos refugiados foram pensadas nesse período em consonância com a racionalidade política nacional. Para isso, analisa a criação do documento de identificação e de viagem para os apátridas e da norma de non-refoulement, assim como os debates acerca do repatriamento e do reassentamento como modos de gestão dos refugiados russos no início da década de 1920. Por fim, traz algumas reflexões sobre a necessidade de debater a construção normativa do refugiado como produto da nacionalização da vida política contemporânea para pensar a suposta “crise de refugiados”.

1. As Raízes da Convenção de 51 no Período Entreguerras

O Preâmbulo da Convenção de 51 anuncia a intenção de “*revise and consolidate previous international agreements relating to the status of refugees*”¹⁰. O art. 1, que explicita a definição do termo “refugiado”, se inicia sancionando o status daqueles indivíduos que foram reconhecidos como refugiados nos termos de arranjos anteriores, elaborados no período entreguerras: os Arranjos de 1926 e 1928, as Convenções de 1933 e 1938, o Protocolo de 1939 e a Constituição da Organização Internacional de Refugiados¹¹.

Vejam os primeiros instrumentos de proteção internacional definiam os refugiados. O Arranjo de 12 de maio de 1926 “relativo à expedição de Certificados de Identidade para refugiados russos e armênios”, por exemplo, restringia a compreensão do termo às pessoas de origem russa ou armênia, que “*does not enjoy or who no longer*

¹⁰“Revisar e consolidar acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados” (tradução livre). UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Text of the 1951 Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

¹¹ Art. 1, A (1): “*For the purposes of the present Convention, the term “refugee” shall apply to any person who: (1) Has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization*”. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Text of the 1951 Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

enjoys the protection of the Government of the Union of Socialist Soviet Republics (Government of the Turkish Republic) and who hasnot acquired another nationality"¹². Por sua vez, o Arranjo de 1926 retoma e complementa normas estabelecidas para os refugiados apátridas nos instrumentos anteriores, de 1922 e 1924.

O Arranjo “relativo à expedição de Certificados de identidade para os refugiados russos” de 5 de julho de 1922, foi a primeira medida internacional para garantir os direitos básicos dos refugiados apátridas na Europa desestruturada pela Primeira Guerra Mundial¹³. Embora não tenha definido o termo refugiado, essa norma da Liga das Nações estabelecia como instrumento de gestão da população deslocada o documento de identificação específico que entrou na história como “passaporte Nansen”. O Arranjo de 31 de maio de 1924 estendeu o direito do uso desse documento para os refugiados armênios. Nesses primeiros acordos, o refugiado era definido em termos coletivos, pelo seu pertencimento a um ou outro grupo nacional, étnico e religioso¹⁴.

¹² “Não ou não mais gozem da proteção do governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (e da República da Turquia, no caso dos armênios) e que não tenham adquirido uma outra nacionalidade” (tradução livre). LEAGUE OF NATIONS. *Arrangement of 12 May 1926 relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees*. League of Nations, Treaty Series vol. LXXXIX, n. 2004. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html>>. Acesso em: 15 fev.2021.

¹³ LEAGUE OF NATIONS. *Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian Refugees*, signed at Geneva, July 5, 1922. Treaty Series Vol. XIII No. 355. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html>>. Acesso em 11 de março 2021.

Nos anos seguintes, outros grupos nacionais e étnicos específicos passaram a ser inseridos no escopo das medidas protetivas adotadas pelo Alto Comissariado: assírios, assírios-caldeus, rutenos, montenegrinos, turcos gregos, judeus romenos e outros grupos que se tornaram “minorias étnicas” pelos arranjos territoriais após a Primeira Guerra Mundial¹⁵. A Convenção de 1938 “relativa o status de refugiados procedentes da Alemanha” incluiu nas medidas protetivas anteriores também os desterrados pelo nazismo alemão¹⁶.

A lista dessas populações evidencia que os grupos que necessitavam de proteção internacional no período entre a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais eram ora vítimas de desnacionalização por razões políticas (russos e, a partir de 1935, judeus alemães), ora minorias étnicas cuja inclusão nacional era muito frágil em muitos Estados nacionais criados após o Tratado de Versalhes.

A ligação umbilical da Convenção de 51 com o período entreguerras se evidencia também em seu art. 33, que proíbe a expulsão da pessoa refugiada para o terceiro território onde a sua vida pode estar em risco – o princípio do

¹⁴ Cf. JUBILUT, Liliana L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 77.

¹⁵ Cf. JUBILUT. Op.cit., 2007, p. 76; HATHAWAY, James C. The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950. *The International and Comparative Law Quarterly*, v. 33, n. 2, p. 354-357, 1984.

¹⁶ LEAGUE OF NATIONS. *Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany*, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, n. 4461, p. 59. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

*non-refoulement*¹⁷. Pela primeira vez, esse princípio foi formulado na “Convenção de 1933 relativa ao status internacional dos refugiados” (Convenção de 1933), na qual foi definido como “expulsão ou não admissão na fronteira”¹⁸. O art. 33 da Convenção de 1951 repete o art. 3 da Convenção de 1933, preservando inclusive a prerrogativa do Estado de não obedecer a essa norma caso o refugiado tenha sido con-

¹⁷ “Article 33. Prohibition of expulsion or return (“refoulement”).

1. No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country”. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Text of the 1951 Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

“Art. 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”. Versão em português disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 4 mai. 2021.

¹⁸ LEAGUE OF NATIONS. *Convention of 28 October, 1933 relating to the International Status of Refugees*. Treaty Series, v. CLIX, n. 3663. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

siderado uma “ameaça” à segurança nacional ou à ordem pública do país¹⁹.

Os termos do art. 3 da Convenção de 1933 refletiam a preocupação humanitária com as recorrentes práticas de policiamento e expulsão de refugiados praticadas pelos estados europeus ao longo das décadas 1920 e 1930. Considerando o limbo jurídico em que se encontrava o apátrida, os

¹⁹ “Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (refoulement), refugees who have been authroised to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order.

It undertakes in any case not to refuse entry to refugees at the frontiers of their countries of origin.

It reserves the right to apply such internal measures as it may deem necessary to refugees who, having been expelled for reasons of national security or public order, are unable to leave its territory because they have not received, at their request or through the intervention of institutions dealing with them, the necessary authroisations and visas permitting them to proceed to another country”.

“Cada um dos Estados Contratantes compromete-se a não retirar ou afastar do seu território por aplicação de medidas policiais, tais como expulsões ou não admissão na fronteira (repulsão), refugiados que aí tenham sido autorizados a residir regularmente, a menos que as referidas medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública.

Em qualquer caso, compromete-se a não recusar a entrada de refugiados nas fronteiras dos seus países de origem.

Reserva-se o direito de aplicar as medidas internas que considere necessárias aos refugiados que, tendo sido expulsos por razões de segurança nacional ou ordem pública, não possam sair do seu território por não terem recebido, a seu pedido ou por intervenção de instituições que os tratam, as autorizações e vistos necessários que lhes permitam seguir para outro país” (tradução livre). LEAGUE OF NATIONS. *Convention of 28 October, 1933 relating to the International Status of Refugees*. Treaty Series, v. CLIX, n. 3663. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

países europeus não hesitavam de repatriá-los por medidas policiais sumárias²⁰. O princípio de *non-refoulement*, fundamental para o Direito Internacional dos Refugiados até hoje, nasceu como um compromisso entre a garantia dos mínimos direitos humanos dos apátridas e a insistência dos Estados-nação sobre o seu “direito soberano de expulsar”, usando a expressão arendtiana, aqueles que consideram indesejáveis.

Parece evidente que o conteúdo das medidas internacionais que precedem a Convenção de 51 precisa ser interpretado como resposta aos processos sociais que se concretizam no período entre duas guerras mundiais. Assim, a nacionalização da vida social na Europa baliza a definição do refugiado como uma categoria normativa. Paralelamente, a comunidade internacional é impulsionada a criar medidas destinadas a reduzir os efeitos colaterais da nacionalização sobre os excluídos – assim, o passaporte Nansen

²⁰ “[...] o Estado, insistindo em seu soberano direito de expulsão, era forçado, pela natureza ilegal da condição de apátrida, a cometer atos confessadamente ilegais. Os apátridas assim expulsos eram contrabandeados para os países vizinhos, com o resultado de que esses últimos retribuía[m] do mesmo modo. [...] Em consequência desse contrabando eclodiam conflitos entre polícias fronteiriças, que não contribuía[m] exatamente para melhorar as relações internacionais, e cresciam as sentenças de prisão para os apátridas que, com auxílio da polícia de um país, haviam entrado “ilegalmente” em outro”. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 316. Vale lembrar que, as práticas policiais de expulsão sumária dos refugiados apátridas são interpretadas por Arendt como germes dos Estados totalitários antes mesmo da formação dos governos nazista e stalinista.

e o princípio de non-refoulement eram respostas à desnacionalização de grupos indesejáveis e à regulação estatal de deslocamento como dispositivos de poder concreto do Estado-nação.

2. A Nacionalização da Sociedade na Europa

A definição do refugiado dada pela Convenção de 51 herdou das normativas anteriores o elemento fundamental *sine qua non* para justificar a necessidade da proteção internacional para as pessoas refugiadas: é reconhecido como refugiado aquele e aquela que não pode ou não quer valer-se da *proteção do país de sua nacionalidade*. A ideia que está por trás dessa fórmula evidencia uma ordem internacional estadocêntrica, na qual efetivo acesso aos direitos individuais é garantido pelo pertencimento desse indivíduo ao corpo de uma entidade territorial, embora fictícia, - uma nação.

A obra “Origens do totalitarismo” de Hannah Arendt, publicada pela primeira vez em 1951, no mesmo ano da Convenção de 51, analisa a figura típico-ideal do refugiado – o refugiado-apátrida. O apátrida, aponta a filósofa, ao perder seus direitos do cidadão, é privado também de todos os direitos humanos. Arendt reconhece que o refugiado não é um fenômeno novo, característico para o século XX: afinal, deslocamentos forçados sempre existiram na história da humanidade. A novidade que surge no século XX é que uma vez que alguém tenha perdido o seu lar, era impossibilitado a encontrar um novo, evidenciando que o refugiado não era mais um fenômeno demográfico, mas sim o problema da organização política moderna²¹. Para Arendt,

a tal organização política tem como seu principal atributo o domínio dos interesses da nação sobre a lei, o fenômeno que atingiu o seu apogeu na Europa após a Primeira Guerra Mundial, tendo se manifestado claramente nos Tratados das Minorias:

Os Tratados das Minorias diziam em linguagem clara aquilo que até então era apenas implícito no sistema operante dos Estados-nações, isto é, que somente os “nacionais” podiam ser cidadãos, somente as pessoas da mesma origem nacional podiam gozar de toda a proteção das instituições legais, que os indivíduos de nacionalidade diferente precisavam de alguma lei de exceção até que, ou a não ser que, estivessem completamente assimilados e divorciados de sua origem. Os discursos interpretativos sobre os tratados da Liga das Nações, pronunciados por estadistas de países sem obrigações com as minorias, eram ainda mais claros: aceitavam como natural que a lei de um país não pudesse ser responsável por pessoas que insistiam numa nacionalidade diferente. Confessavam assim – e logo tiveram oportunidade de demonstrá-lo na prática, com o surgimento dos povos sem Estado — que havia sido consumada a transformação do Estado de instrumento da lei em instrumento da nação; a nação havia conquistado o Estado, e o interesse nacional chegou a ter prioridade sobre a lei muito antes da afirmação de Hitler de que “o direito é aquilo que é bom para o povo alemão”²².

Valendo-se do pensamento dialético, o filósofo fran-

²¹ ARENDT. Op.cit., p. 400.

²² Ibid., p. 178-179.

cês Étienne Balibar nos lembra que a forma nacional da hegemonia estatal foi resultante de longo processo de lutas históricas, tendo concorrido com outras formas de organização do Estado: império, redes político-comerciais transnacionais e outros²³. Ademais, a dependência do Estado-nação de fronteiras geográficas delimitadas e controladas entra em contradição com a propensão do capital a exceder quaisquer limitações em seu caminho de acumulação pela circulação. A contribuição de Balibar é evidenciar que a constituição das formações nacionais sempre é incompleta, heterogênea e conflituosa. Segundo ele, na Europa Ocidental a nacionalização da sociedade se consolidou tardiamente e foi assegurada pela instituição do Estado nacional-social:

ou seja, de um Estado “interveniente” na reprodução da própria economia e sobretudo na formação dos indivíduos, nas estruturas da família, na saúde pública e de forma geral em todo o espaço da ‘vida privada’. Tendência presente desde as origens da forma nação [...], mas que se tornou dominante ao longo dos séculos XIX e XX, e cujo resultado é de subordinar por completo a existência de indivíduos de todas as classes ao seu status de cidadãos do Estado-nação, ou seja, a sua qualidade de nacionais²⁴.

É justamente essa subordinação da existência dos indivíduos ao seu status de cidadão que produz os refugiados, os apátridas, as minorias sem direitos e toda “uma categoria especial de seres humanos criados por meio das

²³ BALIBAR, Étienne. *La forme nation: histoire et idéologie*. IN : É. BALIBAR, I. WALLERSTEIN. *Race, Nation, Classe: les identités ambiguës*. Paris : La Découverte, 1997. p. 122.

²⁴ BALIBAR. *Op.cit.*, p. 126.

ações do Estado-nação”, como aponta Seyla Benhabib²⁵.

Vale ressaltar que a nacionalização da vida social e política foi um processo longo e descontínuo, tendo envolvido desde, pelo menos, a Revolução Francesa fenômenos tão distintos como a popularização da imprensa, a homogeneização linguística, a disseminação da educação pública e laica, a homogeneização da família monogâmica etc²⁶. No entanto, como aponta o historiador francês Gérard Noiriel, antes do século XX “a nacionalidade era mais um princípio espiritual que uma realidade jurídica”²⁷. O sentimento nacional se cristaliza e se realiza na vida cotidiana dos indivíduos a partir do final do século XIX, tendo como propulsão as políticas protecionistas praticadas nos países industrializados europeus. Os passaportes e o controle da fronteira externa se tornam instrumentos com quais a vontade nacional intervém e se estabelece na vida de pessoas.

Conforme Noiriel, na França, o passaporte é implementado no início do século XIX não como ferramenta de identificação de indivíduos, mas como uma maneira de controlar e canalizar os seus deslocamentos. O controle dos fluxos internos é o fator decisivo para os governantes franceses no contexto da crescente centralização do poder político. Paris concentrava os órgãos vitais do governo e

²⁵ BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge University Press, 2004. p. 54.

²⁶ ANDERSON, Benedict R. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*, São Paulo: Companhia das Letras, 2008; GELLNER, Ernest. *Nations and Nationalism*. Cornell University Press, 1983; BALIBAR. *Op.cit.*, 1997.

²⁷ NOIRIEL, Gérard. *Réfugiés et sans-papiers: La République face au droit d’asile, XIX-XX siècle*. Paris: Pluriel, 2012. p. 77.

também grandes massas de operários da Europa. Por isso, a função principal da polícia era impedir a acumulação de homens em Paris e em grandes cidades²⁸.

Vemos, portanto, que no século XIX, o passaporte é um documento de circulação e diz muito pouco sobre a nacionalidade de seu portador. Em 1874, como consequência dos tratados sobre o livre comércio, é abolida a exigência de portar passaportes para os moradores dos países da Europa Ocidental. Considerando que a exigência de passaportes internos é oficialmente mantida na França, na prática, aponta Noiriél, houve a situação inversa a de hoje, quando os cidadãos foram obrigados a apresentar seus “papéis” e não os “estrangeiros”.

Além do mais, o indivíduo não era identificado com o “corpo” da nação de sua origem. Em 1854, ressalta Noiriél, no contexto da guerra franco-russa na Criméia, Napoleão III declarou que os súditos russos que se encontravam na

²⁸ A lei de 23 messidor ano III, vigente até os meados do século XIX, por exemplo, obrigava qualquer indivíduo que deixava o seu departamento a solicitar um “passaporte interno”. Em 1830-1831, os refugiados poloneses que fluíam para o território francês em consequência do fracasso do levante de Varsóvia foram tratados conforme as leis militares: reagrupados nos acampamentos militares, o que dava oportunidade de racionalizar a distribuição do subsídio estatal e também controlá-los com o mínimo de força necessária. Mas em 1832 uma reforma acaba com os acampamentos e os substitui com a atribuição de residência. Assim, o dispositivo de controle de deslocamentos internos, o mapa de rota (*feuille de route*), é aplicado para vigiar e controlar o deslocamento dos refugiados poloneses, particularmente turbulentos considerando o seu engajamento político. Não apenas o local de residência é imposto, mas também a rota é controlada: os subsídios aos refugiados são distribuídos por etapas, de modo a desestimular os desvios. NOIRIEL. Op.cit., p. 51-52.

França não seriam expulsos do país em conformidade com a lei que concedia a proteção a qualquer estrangeiro²⁹.

Desse modo, no século XIX, na França, assim como em outros países industrializados da Europa Ocidental, o principal objetivo dos passaportes era o policiamento do deslocamento populacional interno e não a identificação dos indivíduos, muito menos a definição do seu “pertencimento” a um ou outro Estado nacional, como somos acostumados hoje. A Primeira Guerra Mundial foi o acontecimento que exigiu e popularizou o uso de passaportes como documentos de identidade e que preparou condições práticas e efetivas para realizar o controle de fronteiras externas. A industrialização, as políticas protecionistas e a formação do mercado de trabalho local criaram o terreno socioeconômico propício e a guerra ofereceu instrumentos administrativos efetivos para a consolidação da nação como uma formação estatal.

A guerra de 1914 consolida o fechamento nacional tornando novamente os passaportes obrigatórios. Porém, diferentemente do século XIX, os passaportes interinos tinham sido abolidos e estes passaram a ser exigidos apenas dos estrangeiros. A partir desse momento, o Estado nacional a qual pertence o portador possuía a exclusividade sobre a expedição do documento. O Estado de destino era obrigado a conceder um visto no passaporte do portador para autorizar o seu deslocamento. Contudo, isso não era suficiente para autorizar a residência na França. Como afirma Noi-riel, a partir de 1917 era preciso também obter uma carta

²⁹ Ibid, p. 79.

de identidade expedida pela polícia no ato de apresentação do passaporte. Diferente da disposição de Napoleão de não culpar os estrangeiros pelas ações de governos de seus países de origem, a França na Primeira Guerra Mundial tratou de confinar os migrantes dos países “inimigos” nos campos de concentração³⁰.

Assim, as populações em deslocamento passaram a ser geridos por meio de procedimentos administrativos e ações policiais, no contexto em que a polícia possuía ampla autonomia como consequência do estado de exceção determinado pela guerra. Como destaca Egidio Reale no período entreguerras:

o regime de passaportes e de vistos, restabelecido durante a guerra, chegou à severidade que nenhuma época já viu. Nenhuma possibilidade de se deslocar de um país ao outro sem ser munido de um passaporte válido expedido pelas autoridades de seu país, visado pelas autoridades do país no qual queremos entrar ou daquele pelo qual somos obrigados a passar, depois de uma série infinita de formulários e procedimentos [...]. Não há mais um estado que não proteja, às vezes com extrema severidade, seus mercados nacionais e o trabalho de seus cidadãos contra toda concorrência estrangeira³¹.

3. Desnacionalização, Repatriamento e o Passaporte Nansen

Nesse contexto da consolidação da nacionalização da

³⁰ Ibid., p. 93.

³¹ REALE, Egidio. *Le Régime des passeports et la SDN*. Artur Rousseau, 1930. Apud: NOIRIEL. Op.cit., p. 101.

sociedade e da implementação do controle de fronteira nos países da Europa Ocidental após a Primeira Guerra, a multiplicação de refugiados já no início dos anos 1920 era tratada como uma mera anomalia jurídica temporária e, como qualquer consequência da guerra, solucionável por meio do repatriamento. Essa convicção foi refletida inclusive na nomeação do explorador e diplomata norueguês Fridtjof Nansen, que tinha se destacado pela coordenação do repatriamento de prisioneiros da guerra anos antes, como Alto Comissário da Liga das Nações para os refugiados russos³².

O repatriamento dos refugiados russos para a Rússia Soviética era considerado como a melhor medida pela maioria dos representantes dos países europeus envolvidos na criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 1921. Porém, a relutância dos representantes dos próprios russos na Europa quanto à hipótese do repatriamento era manifesta: a volta não era considerada viável enquanto o governo bolchevique estivesse no comando³³. Algumas organizações chegaram a enviar à Liga das Nações uma petição para a deposição do cargo de

³² Nansen foi contemplado com o Prêmio Nobel da Paz em 1922 por ter repatriado 427 386 prisioneiros de vinte e sete nacionalidades diferentes.

³³ Em maio de 1921, o Conselho Russo, em nome de organizações de assistência mútua dos refugiados russos na Europa, publica um memorando, no qual marca a sua posição contrária às tentativas de repatriamento dos refugiados russos: “O poder dos Sovietes mantém atitude invariavelmente irreconciliável para com aqueles que lutaram contra ele. Os dirigentes dos Sovietes são movidos não apenas pelo sentimento de vingança, mas também pelo desejo de exterminar todos que, bem que forçados provisoriamente de terminar a luta, podem mais uma vez se juntar aos seus inimigos. Nenhuma promessa de anistia merece confiança, já que essas promessas são feitas pelo poder

Nansen, que continuava a defender a medida de devolução³⁴.

Enquanto a Liga das Nações discutia as melhores maneiras de repatriar os refugiados russos da Europa para a Rússia, o governo bolchevique publicou vários decretos efetivando a pioneira política da “desnaturalização compulsória”³⁵. O primeiro decreto datava de dezembro de 1921 e retirava os direitos de cidadania soviética de ampla gama de categorias dos emigrados³⁶. A partir desse momento, os desterrados pela revolução russa se tornaram apátridas *de facto e de jure*. A resistência ao repatriamento se agravava pela impossibilidade, agora jurídica, de devolver indivíduos ao país em que não eram mais aceitos como cidadãos. Em 1924, após a publicação da primeira Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, cujas leis incorporaram as considerações anteriores sobre a perda da cidadania, o Alto Comissariado finalmente deixou de considerar o repatriamento como medida prioritária da gestão

que provou inúmeras vezes que é prestes a adotar quaisquer meios para atingir os objetivos”. Constantinopla, 4 de maio de 1921. SOCIETE DES NATIONS. *Réfugiés russes*. Analyse des documents parvenus au Secrétariat à ce sujet depuis la 12 session du Conseil (Appendix 2 to Annex 12). Genève, le 16 juin 1921. United Nations Archives, Geneva. Cf. MARRUS. Op.cit., 1985, p. 90.

³⁴ Cf. MARRUS. Op.cit., p. 90.

³⁵ “Uma poderosa arma da política totalitária” na interpretação de ARENDT. Op. cit., p. 372.

³⁶ DECRETO DO CONSELHO DOS COMISSÁRIOS DO POVO DA REPÚBLICA SOCIALISTA FEDERATIVA SOVIÉTICA DA RÚSSIA, de 15 de dezembro de 1921. Disponível em: <http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1271.htm>. Acesso em: 3 fev. 2020. Cf. GINSBURGS, George. The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons. *The American Journal of International Law*, v. 51, n. 2, 1957. p. 329.

dos refugiados russos.

Diante da dificuldade de implementar a devolução dos russos para os territórios soviéticos e considerando a resistência dos próprios refugiados, se tornou mais urgente distribuir a população russa entre diversos países da Europa. Cedendo à pressão dos países-membros que mais acolhiam os deslocados russos³⁷, a Liga das Nações elegeu o reassentamento como a medida prioritária. Mas como viabilizar o deslocamento dos indivíduos que não possuíam documentos de identificação no contexto em que estes se tornaram a condição necessária para viagem?

É nesse contexto que surge a proposta de Nansen de criar um documento de viagem expedido pela Liga das Nações para aqueles cujo estado de origem se retirava da responsabilidade pela sua proteção. O “Arranjo relativo à emissão de certificados de identidade aos refugiados russos”, assinado em 5 de julho de 1922 em Genebra instituiu a criação de um documento – de identificação e de viagem – para os apátridas, comumente conhecido como “passaporte Nansen”.

Do ponto de vista formal, o Passaporte Nansen era uma conquista significativa: no sistema político no qual o

³⁷ França, Suíça, Finlândia, Polônia, Bélgica e Tchecoslováquia eram os países que defendiam a distribuição dos refugiados russos tanto nos países europeus, quanto também para os países da América, Brasil e Peru, entre outros. Carta do Ministério das Relações Exteriores da República Francesa ao Conselho da Liga das Nações, de 11 de abril de 1921. SOCIÉTÉ DES NATIONS. *Réfugiés russes. Analyse des documents parvenus au Secrétariat à ce sujet depuis la 12 session du Conseil (Annexe I)*. Genève, le 16 juin 1921. United Nations Archives, Geneva.

indivíduo sem estado ficava fora de qualquer regulamentação jurídica, o certificado, reconhecido como documento de identidade em vários países da Europa, lhe assegurava a proteção e a assistência efetivas. O próprio Alto Comissário considerava que o direito à livre circulação contribuiria para a distribuição espontânea dos refugiados pelos países europeus em função da oferta de emprego, o que seria a única alternativa eficiente ao repatriamento.

O passaporte Nansen, de fato, foi um instrumento eficaz para aliviar a tensão política e econômica criada pela concentração de grande número de refugiados russos em alguns países específicos. Porém, a convenção sobre o documento dos apátridas não pôde resistir à crise econômica e política na Europa, deflagrada logo no início da década de 1930, bem como à crescente militarização da sociedade. Michael Marrus³⁸ aponta que a implementação de medidas econômicas protecionistas nos países industrializados como resposta à crise colocou os refugiados diante da dificuldade de preservar os direitos como residentes permanentes³⁹. A proteção do mercado de trabalho nacional se dava por meio

³⁸ MARRUS. Op.cit., p. 136.

³⁹ Cf. o relato de um refugiado russo apátrida sobre a falta dos direitos à qual eles eram sujeitos na Europa Ocidental na década de 1930: “Todos nós fugimos da Europa por causa da falta de direitos. Sabíamos que dependíamos completamente das circunstâncias externas, cada uma das quais poderia se tornar fatal e nos condenar à miséria. Durante muitos anos, nós nos deitávamos à noite com receio de que no dia seguinte poderíamos perder o emprego e também a moradia. E não teria nada a ser feito, porque não possuíamos absolutamente nada, nem uma árvore na rua que nos pudesse proteger da patrulha policial”. KARATEEF, Mikhail. *Po sledam konkvistadorov*. Buenos Aires, 1972. p. 229.

da exclusão e, às vezes, expulsão dos refugiados apátridas, mesmo portadores do passaporte Nansen, as quais motivaram a inclusão da exigência de *non-refoulement* na Convenção de 1933. No entanto, era evidente que a proteção jurídica dos refugiados criada na base de compromisso com o “soberano direito de desnacionalizar” era frágil diante da crise econômica e, particularmente problemática diante da limpeza étnica e ideológica empreendida na Alemanha depois que Adolf Hitler se tornou chanceler daquele país em 1933.

O fato de uma das primeiras ações do Alto Comissariado para os refugiados ser a expedição de passaportes, mostra, mais uma vez, a importância fundamental que esse documento assumiu no período entreguerras. Mostra também que o passaporte, além de ser uma peça-chave para a existência cívica de um indivíduo, se tornou um repositório da nacionalidade e com isso, a garantia da proteção dos direitos individuais. “Tornou-se evidente, - escreve Noiriél, - que são as novas regras da vida política internacional que explicam a multidão de exilados e não as causas conjunturais ligadas à guerra”⁴⁰. A popularização do passaporte consolidou o longo e controverso processo de nacionalização da sociedade e ofereceu fundamentos administrativos para o controle seletivo de mobilidade de pessoas através das fronteiras.

Conclusão

⁴⁰ NOIRIEL. Op. cit., p. 103.

Retomar a formação social da figura do refugiado no período entreguerras ajuda a elucidar o fenômeno que hoje, no século XXI, muitas vezes é apresentado como a “crise de refugiados”. A tal “crise”, pensada erroneamente desde o final da Primeira Guerra Mundial como temporária, evidencia-se como um elemento constitutivo de uma formação social que se tornou hegemônica – a formação nacional. A figura do refugiado é produto da nacionalização da sociedade ocidental. Ter clareza sobre essa ligação umbilical entre nação e refugiado ajuda compreender como são produzidas as vulnerabilidades na sociedade contemporânea.

É possível com isso pensar que os elementos que fundamentaram as respostas dos Estados nacionais para a questão do refugiado indocumentado no início do século XX permanecem ativos, embora obviamente modificados em alguma medida, no regime internacional de refúgio hoje numa espécie de curto-circuito temporal. “A cada dia, portanto, deve logicamente repetir-se aquilo que ocorreu “pela primeira vez” na origem da história”⁴¹. Foucault escreve sobre o conceito de emergência em Nietzsche:

A emergência é, portanto, a entrada em cena de forças; á sua interrupção, o salto pelo qual elas passam dos bastidores para

⁴¹ MEZZADRA, Sandro. Atualidade da pré-história. Por uma releitura do capítulo XXIV do primeiro livro de O Capital. IN: S. MEZZADRA. *A condição pós-colonial: história e política no presente global*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2020. p. 149. O autor discorre sobre a concepção dialética da história em Marx em diálogo com o conceito da genealogia de Foucault para fundamentar a atualidade da acumulação primitiva. Acredito que o mesmo método pode ser heurístico no caso da dialética de inclusão-exclusão nacional que ampara os princípios do Direito Internacional dos refugiados.

o teatro [...]. [...] não é exatamente nem a energia dos fortes nem a reação dos fracos; mas sim a cena onde eles se distribuem uns frente aos outros, uns acima dos outros [...] ⁴².

As forças que “pularam dos bastidores para o palco” após a Primeira Guerra Mundial na Europa Ocidental eram a nacionalização da sociedade, o controle administrativo (por meio de documentos) e policial da fronteira, o fechamento dos mercados nacionais, o protecionismo do Estado, mas também a vitória da revolução bolchevique na Rússia e a consolidação de ideologias e regimes policiais autoritários (Itália, Espanha, Alemanha, a URSS stalinista). A criação da URSS em 1922 gerou reações heterogêneas dos governos europeus, mas a política soviética intransigente com relação aos emigrados russos na Europa (sobretudo, as medidas de desnaturalização forçada) tinha transformado o reconhecimento e a proteção dos apátridas russos pelos países democráticos em uma resposta ideológica à vitória do bolchevismo. Não parece ser acidental o fato de que a mobilização da Liga das Nações em prol dos apátridas foi motivada justamente pelo êxodo russo e não pelo genocídio armênio na Turquia, alguns anos antes, que expeliu mais de 225 mil sobreviventes, metade dos quais se encontrava na Europa ⁴³.

O regime internacional de refúgio, portanto, carrega uma marca de nascença política: ele surge no entreguerras

⁴² FOUCAULT, Michel. Nietzsche, a genealogia e a história. In: M. FOUCAULT. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018. p. 67.

⁴³ MARRUS. Op. cit., p. 81.

também como uma resposta do mundo liberal ao regime socialista soviético. Esse ponto ainda carece de atenção na bibliografia sobre o refúgio.

Para concluir, parece fecundo aprofundar a análise do refugiado-apátrida do período de entreguerras para interpretar a extrema vulnerabilidade de pessoas indocumentadas no mundo contemporâneo. O relatório do ACNUR referente a 2019 aponta que na última década houve 16 milhões de novas solicitações de refúgio, sendo que dois terços dessas foram realizadas nos últimos cinco anos⁴⁴. Do ponto de vista da regularização migratória, os solicitantes de refúgio representam um dos grupos mais vulneráveis sob a proteção do ACNUR. Isso porque de uma forma geral, são submetidos aos regimes documentais mais precários, temporários e provisórios ou se encontram em situação de limbo jurídico, indocumentados, confinados nos centros de detenção e expostos à violência e à exploração.

O ordenamento nacional da vida social continua produzindo categorias de pessoas excluídas das regras de participação política edificadas sobre a ideia da cidadania nacional. Não seria infundado afirmar, que a própria construção da nação (ou uma “identidade” nacional) é um processo permanente que depende da produção – administrativa e discursiva – da figura do excluído, do não-cidadão. “Em contraste com o cidadão ideal, há um anti-cidadão, que existe fora do sistema regulatório ordinário, que vio-

⁴⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global trends: forced displacement in 2019*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

la normas estabelecidas e que pode constituir risco para a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos ‘normais’⁴⁵. Khosravi destaca que a cidadania nacional é constantemente produzida como projeto “moralizante e responsabilizante” que busca definir cidadãos como “sujeitos responsáveis e éticos” em contraste com os irresponsáveis e antiéticos⁴⁶: “falsos” refugiados⁴⁷, migrantes indocumentados, *boat people*, etc. Assim, a saída da “crise” de refugiados, permanente e estruturante, poderia ser trilhada pela reorganização social e política numa lógica não-nacional.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Benedict R. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*, São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo. Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BALIBAR, Étienne. La forme nation: histoire et idéologie . In: É. BALIBAR, I. WALLERSTEIN. *Race, Nation, Classe: les identités ambiguës*. Paris : La Découverte, 1997.

⁴⁵ KHOSRAVI, Shahram. *'Illegal' Traveller: an auto-ethnography of Borders*. Palgrave Macmillan, 2010. p. 116.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Aliás, pela primeira vez o adjetivo “genuíno” aparece ao lado da palavra “refugiado” na Constituição da Organização Internacional dos Refugiados, de 1946, e reflete também outra força que “pulou dos bastidores ao palco”, já após a Segunda Guerra Mundial, e permanece fundamental no regime internacional de refúgio até hoje – a desconfiança. Cf. FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason: a Moral History of the Present*. University of California Press, 2012, sobretudo o capítulo 4. “Truth Ordeal. Attesting Violence for Asylum Seekers”.

- BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge University Press, 2004.
- FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason: a Moral History of the Present*. University of California Press, 2012.
- FISCHEL DE ANDRADE, José H. *Direito Internacional dos refugiados: evolução histórica, 1921-1952*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- FOUCAULT, Michel. Nietzsche, a genealogia e a história. IN: M. FOUCAULT. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.
- GELLNER, Ernest. *Nations and Nationalism*. Cornell University Press, 1983.
- GINSBURGS, George. The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons. *The American Journal of International Law*, v. 51, n. 2, p. 325-361, 1957.
- HATHAWAY, James C. The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950. *The International and Comparative Law Quarterly*, v. 33, n. 2, p. 348-380, 1984.
- JUBILUT, Liliana. *O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- KARATEEF, Mikhail. *Po sledam konkvistadorov*. Buenos Aires, 1972.
- KHOSRAVI, Shahram. *'Illegal' Traveller: an auto-ethnography of Borders*. Palgrave Macmillan, 2010.
- MARRUS, Michael. *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1985.
- MAZÃO, Isabela. A Convenção de 1951 Relativa ao Estatu-

to de refugiados. In: L.L. JUBILUT, G.G. de GODOY (orgs). *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 157-172.

MEZZADRA, Sandro. Atualidade da pré-história. Por uma releitura do capítulo XXIV do primeiro livro de O Capital. In: S. MEZZADRA. *A condição pós-colonial: história e política no presente global*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2020.

MORAES, Marcos V.M. Genealogia - Michel Foucault. In: *Enciclopédia de Antropologia*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia, 2018.

NOIRIEL, Gérard. *Refugiés et sans-papiers: La République face au droit d'asile, XIX-XX siècle*. Paris: Pluriel, 2012.

SARTORETTO, Laura M. *Direito dos refugiados – do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *State of the world's refugees*. New York : Penguin Books, 1993.

_____. *Global trends: forced displacement in 2019*. Geneva, 2020.

Os Refugiados da Segunda Guerra Mundial e os Desafios da Atuação Brasileira

Lara Novis Lemos Machado*

Introdução

O fenômeno migratório é um processo complexo que envolve muitas variáveis, dentre elas a temporalidade, que permite atribuir à imigração certa unicidade. O pós Segunda Guerra Mundial foi um período que despertou a necessidade de efetivar medidas humanitárias para com os que se encontravam em situação de vulnerabilidade visto que, devido ao conflito, milhões de pessoas foram deslocadas de seu local de origem. Dentro desse fenômeno migratório, a crise de refugiados exigiu uma ação coletiva com responsabilidade por parte da comunidade internacional e dos Estados que acolheram esses indivíduos¹.

A categoria de refugiado carrega em si as noções de transitoriedade, provisoriedade e temporalidade. Os refugiados estão localizados entre o país de origem

* Mestranda no Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV). Bacharel e Licenciada em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF)

⁴⁵ MACHADO, L. N. L. *A Política Nacional para a Imigração Dirigida No Pós II Guerra Mundial*. Anais [recurso eletrônico] / VII Simpósio de Pesquisa sobre Migrações. Interculturalidade, comunicação e migrações transnacionais: fronteiras, políticas e cidadania. Colóquio Internacional, de 27 a 29 de novembro de 2019 no Rio de Janeiro, RJ. – Rio de Janeiro, UFRJ, Périplos, 2020. p. 160.

e o país de destino. Essa situação marginal, promovida pelo transitar entre esses dois universos, dificulta o pertencimento pleno enquanto membro da comunidade receptora, causando-lhes problemas de diversas ordens como indenitários, culturais e sociais².

Sendo o território um espaço carregado de referências simbólicas onde se dá a produção material e permite que as práticas sociais identitárias no processo de vivenciar, os vestígios das relações vividas e imaginadas em um espaço traz consigo uma ideia de pertencimento, de modo de vida, o território passa a ser lugar de memória, lugar de identidade, de referência histórica e por isso um lugar socialmente construído. Por isso o acolhimento e o reassentamento territorial dos refugiados auxiliam na sua produção de identidade – coletiva e individuais – atribuídas ou construídas e na perspectiva de sua luta por autonomia³.

A construção da definição jurídica e política de refugiado, no sistema internacional, remonta ao contexto da Europa do pós-guerra. A partir da Convenção

² MOREIRA, J. B. *Refugiados no Brasil*: Reflexões acerca do processo de integração local. REMHU - Revista Interdisciplinar de mobilidade humana, 12(43), 2014. p. 87.

³ MACHADO, L. N. L. Passando a bola do campo de futebol para o campo historiográfico: um ensaio sobre as correntes historiográficas para pensar o caso dos irmãos refugiados nos times da Eurocopa 2016 In: GUIMARÃES, A. M. da S.; CORDOVIL, W. P. M. (orgs.). *II Simpósio Online de História dos Ananins*: Ensino, Pesquisa e Extensão. Ananindeua, Pará: Editora Cordovil E-books, 2019. p. 534.

⁴ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁴, cunhou-se o termo refugiado que – e após algumas ampliações⁵ – pode ser entendido como aquele que possui fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados⁶.

A decisão estatal de reconhecer e receber refugiados envolve, sem dúvida, múltiplos fatores, abrangendo tanto a política externa como a interna. O país receptor pode favorecer a entrada de refugiados de determinadas origens, em virtude de questões sociais, étnicas, culturais, políticas ou econômicas, em detrimento de outras. Pode também perceber a presença dos refugiados, sobretudo em grande contingente, como pesado encargo socioeconômico ou como ameaça à segurança ou identidade nacional⁷.

O Brasil foi um dos primeiros países a demonstrar interesse pela seleção e colocação dos refugiados do

⁵ É importante ressaltar que o conceito foi ampliado a partir da Convenção da Unidade Africana, de 1969, e da Declaração de Cartagena, de 1984. JUBILUT, Liliana Lyra *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 17

⁶ ACNUR, O. N. U. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 17 mai. 2021.

⁷ MOREIRA. Op. cit., p. 87.

⁸ SALLES, M.R.R. e orgs. *Imigrantes internacionais no Pós-Segunda Guerra Mundial*. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/

pós Segunda Guerra. Não se tratava apenas do desejo de contribuir para a solução de um problema humanitário, mas principalmente do interesse pela formação profissional desses indivíduos⁸.

Sendo assim, o capítulo pretende abordar a situação dos refugiados no pós-guerra, pensando a construção do instrumento de proteção aos refugiados e a atuação brasileira nesse contexto, trazendo para a discussão os interesses brasileiros nessa imigração.

1. A Biopolítica

Segundo Adriana Viana⁹, o direito é um termo polissêmico que constitui tanto um sistema com um conjunto de normas, quanto um conjunto de prerrogativas em modos de agir. Na sociedade esse sistema é um espaço de luta e disputa constante uma vez que o senso do direito está muito associado ao contexto e o horizonte do Estado é onde se encontra a possibilidade da demanda.

Uma dessas possibilidades está expressa no texto de Didier Fassin, no qual a partir de um estudo de caso em Saint-Denis¹⁰, Paris, França, o autor identifica usos políticos do corpo servindo para reivindicar um

Universidade Estadual de Campinas, Faculdade Anhembi Morumbi, Universidade Federal de São Paulo. 2013. p. 188.

⁹VIANNA, A. B. R. (org) *Introdução. O fazer e o desfazer dos “direitos”*: experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades. Rio de Janeiro: E-Papers, 2013. p. 15.

¹⁰ FASSIN, Didier. Governar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los imigrantes. *Educación*, v.28 n 2 (56), Maio/Ago. 2005. p. 213

direito a título de enfermidade ou sofrimento.

Quando a questão dos direitos humanos é acionada para reivindicação de alguma causa pode-se traçar um paralelo com o pensamento de Fassin por conta de uma razão humanitária de uma economia moral da ilegitimidade e propor uma antropologia política do corpo - a manifestação desse poder através da antropologia política do corpo se traduz na maneira como o corpo é posto em cena e em palavras por atores que não tem senão essa como a única verdade para fazer valer suas demandas.

Os estudos¹¹ das relações de poder, de Estado e de soberania se encontram no tema da biopolítica. Foucault¹² influenciou trabalhos sobre a temática, sustentando a tese de que a análise do poder deve ser feita não partindo do soberano, mas, sim, através dos mecanismos de poder, ou seja, dos poderes que, abaixo do soberano, constituem verdadeiramente o poder real. Como o próprio expôs: “Pois bem, em vez de formular esse problema de alma central, eu acho que conviria tentar [...] estudar os corpos periféricos e múltiplos, esses corpos constituídos, pelos efeitos do poder, como súditos”¹³.

¹¹ AGIER, M. Refugiados diante da nova ordem mundial. São Paulo, SP, Tempo Social, *Revista de Sociologia da USP*, v. 18, n. 2, 2006; FASSIN, D. Governar por los cuerpos, politicas de reconocimiento hacia los pobres y los imigrantes. *Educação*, v.28 n 2 (56), Maio/Ago p.201-226., 2005.

¹² FOUCAULT, M. Em defesa da sociedade. In: *Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999a.

¹³ Ibid, p.34.

Essas políticas de Bio-poder e da Bio-legitimidade permitem que os indivíduos utilizem seu corpo como fonte de direitos, e os relatos de necessidade, compaixão, mérito constroem o escopo da dor e do sofrimento possibilitando as práticas de justiça.

A partir do sofrimento há uma avaliação e certa fabricação de sujeitos que tem direito à pleitear direitos e o corpo passa a ser um meio pois está dotado de reconhecimento social que se faz na doença e/ou no sofrimento para se recorrer quando todos os outros fundamentos de legitimidade foram esgotados.

Violar os direitos humanos implica pensar na violação daquilo que é mais básico a qualquer indivíduo que é a sua vida, sua segurança, seu bem-estar. Pensar a garantia de direitos é inseparável do enquadramento dentro de uma determinada forma de organização política: àquilo que se chama cidadania e que gera uma luta entre o campo de forças do genérico e da particularização.

Os estudos das relações de poder, Estado, soberania e vida se encontram no tema biopolítica. Foucault, ao estudar os dispositivos de produção de sexualidade em seu livro *História da sexualidade*¹⁴, percebe que algo pertencente não à vida política, mas da vida nua por excelência, como é o sexo e a própria vida passam a fazer parte das preocupações do poder, como forma

¹⁴ FOUCAULT, M. *Historia da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999b.

¹⁵ FOUCAULT, M *Microfísica do Poder*. 23 ed. São Paulo: Graal Editora, 2007.

de disciplina sutil para regular o corpo e a vida.

Foucault¹⁵ analisa que o poder real é aquele constituído abaixo do soberano e que é legitimado a partir de saberes, hábitos e práticas. O Estado exerce o poder de forma mais proeminente a partir do local da produção de saberes. Sendo assim, a centralidade do Estado para a instrumentalização da biopolítica é fundamental para garantia da própria vida.

Apoiando ainda o argumento em seu texto: Defender a sociedade de 1999, Foucault¹⁶ estuda de que modo as formas de sujeição podem fabricar os sujeitos. Pensando nas leis como manifestação do poder, faz-se necessário pensar que as técnicas de construção do controle sobre os indivíduos está diretamente relacionada com a sua inserção na sociedade e sendo assim, a questão da cidadania torna-se relevante para o contexto dos refugiados, especialmente visando a sua integração.

2. Os Refugiados no Pós-Guerra

Há um quadro de Klee que se chama Angelus Novus. Representa um anjo que parece querer afastar-se de algo que ele encara fixamente. Seus olhos estão escancarados, sua boca dilatada, suas asas abertas. O anjo da história deve ter esse aspecto. Seu rosto está dirigido para o

¹⁶ FOUCAULT, M. Em defesa da sociedade. In: *Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999a.

¹⁷ BENJAMIN, W. Sobre o conceito de história. In: *Obras Escolhidas*. Vol.1 Magia e técnica, arte e política: Ensaios sobre literatura e história da cultura. 3 ed. São Paulo: Brasiliense. 1987. p. 226.

passado. Onde nós vemos uma cadeia de acontecimentos, ele vê uma catástrofe única, que acumula incansavelmente ruína e as dispersa a nossos pés. Ele gostaria de deter-se para acordar os mortos e juntar fragmentos. Mas uma tempestade sopra do paraíso e prende-se em suas asas com tanta força que ele não pode mais fechá-las. Essa tempestade o impele irresistivelmente para o futuro, ao qual ele vira as costas, enquanto o amontoado de ruínas cresce até o céu. Essa tempestade é o que chamamos de progresso¹⁷.

A citação de Benjamin faz alusão aos horrores da Segunda Guerra Mundial que deixou, como um de seus saldos, cerca de 40 milhões de europeus deslocados de seu local de origem. Essa situação e as atrocidades cometidas durante o conflito despertaram a necessidade de prestar assistência a essas pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade. A ideia do anjo e das oposições entre redenção e impotência, liberdade e aprisionamento traz das ruínas um evento único e particular para os sobreviventes que agora precisavam reconstruir suas vidas.

Sendo essa uma das principais questões que o momento pós-guerra precisou lidar ficava o questionamento: como realocar populações que se tornaram, em muitos casos, apátridas ou aqueles que voluntaria ou compulsoriamente migraram de seu local de origem?

¹⁸ BRAVO, A.L.M.Z. *O milhão restante, o Brasil e a evolução da proteção internacional a refugiados (1946-1952)*. Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) para obtenção do grau de mestre. FGV/CPDOC, Rio de Janeiro, 2013. p. 34.

Antes da Organização das Nações Unidas (ONU) ser criada, em outubro de 1945, a organização internacional que primeiro se ocupou com as questões dos refugiados da guerra – pois antes mesmo da guerra chegar ao fim isso já era uma preocupação – foi a Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas (ANUAR), estabelecida em novembro de 1943¹⁸.

Criada sob um forte viés humanitário e internacional, em 9 de novembro de 1943, a ANUAR visava ser o órgão responsável pelas primeiras providências tomadas na Europa após o fim da guerra. Esse órgão funcionou até julho de 1947, e depois foi substituído pela Organização Internacional de Refugiados (OIR)¹⁹. A ANUAR foi responsável por alimentar, prover auxílio e repatriar os milhões de pessoas que se encontravam espalhados pela Europa. Ele contava com a participação das principais potências da época.

Nos campos de refugiados da ANUAR, eles passavam pela prática de filtragem, processo no qual determinava-se quem tinha direito a adentrar, permanecer nos espaços e gozar de proteção internacional. Após o estabelecimento inicial dos acampamentos, a ANUAR deu auxílio médico e repatriou os milhões de estrangeiros na Alemanha. O plano era que eles seriam

¹⁹ ANDRADE, J. H. F. O Brasil e a OIR (1946- 1952). *Rev. Bras. Polit. Int.*, n. 48, p.66-67, 2005.

²⁰ SHEPHARD, B. *A longa estrada para casa: restabelecendo o cotidiano na Europa devastada pela guerra*. São Paulo: Paz e Terra, 2012. p. 91

recolhidos pelos militares e transportados para centros ou campos de acolhimento, onde seriam alimentadas e mantidos em ordem por equipes especiais da ANUAR. Eles seriam dirigidos a pontos de coleta e acampamentos temporários, onde depois seriam encaminhados para os centros de acolhimento para serem abrigados até que por fim fossem repatriados²⁰.

No entanto, em 1946 houve a percepção de que nem todos seriam repatriados e logo as três zonas ocidentais da Alemanha e da Áustria corriam o risco de ficarem lotadas com os refugiados que restavam. Muitos dos refugiados e dos deslocados de guerra, que viviam nos centros de acolhida das zonas de ocupação ocidentais, eram qualificados profissionalmente e, portanto, desejados como mão de obra e a ANUAR percebeu esse potencial migratório²¹.

Cada país tinha critérios ligeiramente diferentes para a seleção²² e os funcionários encarregados de reassentamento faziam uma seleção preliminar dos refugiados que iriam se enquadrar com as necessidades específicas de cada país e depois um ‘selecionador de mão de obra’ visitava os campos entrevistando os candidatos antes de novas seleções. Uma vez que selecionados, os candidatos eram enviados para um “centro

²¹ ANDRADE, J. H. F. O Brasil e a OIR (1946- 1952). *Rev. Bras. Polit. Int.*, n. 48, 2005. p.68.

²² RUSEISHVILI, S. Fronteira desterritorializada, inclusão diferencial e Estado-nação: a Comissão brasileira de seleção de refugiados da Segunda Guerra Mundial. REMHU, *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* [online], vol.28, n.60, 2020. p. 141.

²³ MOREIRA. J. Op. cit., p. 86.

de processamento de reassentamento” para a filtragem final e a seleção.

Dada as circunstâncias, é possível perceber que o refugiado se destaca na contramão do acesso à cidadania e exercício pleno de seus direitos uma vez que impelidos para fora de seus países precisam encontrar meios para se inserir na sociedade que buscam. O que possibilita, portanto, o acolhimento dos refugiados pelo Estado se dá na fronteira erguida entre inclusão e exclusão, desejáveis e indesejáveis e que ao mesmo tempo, gera vulnerabilidade, indefinição e incerteza nesses migrantes internacionais forçados²³.

3. Atuação Brasileira

O Brasil foi um dos países que participou das articulações de auxílio para restabelecimento desses sujeitos e também se prontificou em acolher refugiados junto à uma política nacional de imigração.

A aproximação do Brasil com as organizações internacionais se deu com a retomada da imigração com o Decreto-lei 7.967 de 1945²⁴. Anteriormente suspensa

²⁴ BRASIL. *Decreto-Lei n. 7.967 de 18 de setembro de 1945*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7967-18-setembro-1945-416614-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 mai. 2021.

²⁵ SANTOS, A.P. *Política de Imigração e Colonização Pós-Segunda Guerra Mundial*: práticas e debates nacionais sobre o Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias. XIV Encontro Estadual de História - ANPUH RS, 2018. p. 4.

²⁶ ANDRADE. Op cit., p. 20.

²⁷ PAIVA, O.C. Refugiados de Guerra e a Imigração para O Brasil nos anos 1940 e 1950. *Revista Travessia*. Ano XIII, n. 37, 2000. p. 27.

por Vargas em 1938, o governo brasileiro ratificou um acordo administrativo com a Comissão Preparatória da OIR, no qual se definiu que cinco mil pessoas deslocadas da guerra e refugiados poderiam ser encaminhadas para o Brasil²⁵. Esse acordo também dispôs sobre a Comissão Mista Brasil-OIR e o livre direito de recrutamento dos imigrantes pelas autoridades brasileiras, auxiliadas pelos serviços especializados da OIR²⁶.

Esse grupo era formado, majoritariamente, por nacionalidades existentes na Alemanha e na Áustria no final do conflito. Sob a direção da OIR, eles foram encaminhados para diversos países que estavam iniciando o processo de modernização da agricultura e de intensificação da atividade industrial, a exemplo do Brasil²⁷.

Deste modo, o presidente Eurico Gaspar Dutra enviou, em 1946, três comissões de seleção para o continente europeu, chefiadas por Artur Hehl Neiva para averiguar a potencialidade dos refugiados²⁸.

Artur Hehl Neiva era filho do médico higienista Artur Neiva²⁹ (1880-1943), cientista e homem público adepto do darwinismo social e do branqueamento, de-

²⁸ NEIVA, A.H. *Deslocados de guerra, a verdade sobre sua seleção*. Rio de Janeiro: A Noite 1949. p. 29

²⁹ DE SOUZA, V. Arthur Neiva e a 'questão nacional' nos anos 1910 e 1920. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 16, 2009, p.256

³⁰ RUSEISHVILI, S. Fronteira desterritorializada, inclusão diferencial e Estado-nação: a Comissão brasileira de seleção de refugiados da Segunda Guerra Mundial. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* [online], v. 28, n.60, 2020. p. 136.

³¹ RUSEISHVILI. Op. cit., p. 136

fensor das políticas restritivas à imigração não-branca. Nesse sentido, Neiva filho continuou o legado intelectual do pai, participando da política junto ao Conselho de Imigração e Colonização (CIC) desde a sua criação em 1938, embora tenha trazido elementos novos na argumentação eugênica clássica nos anos da Segunda Guerra³⁰.

O CIC era composto por intelectuais e homens públicos renomados, exercendo uma relação fundamental entre saber e poder na governança biopolítica da população, uma vez que as definições dos princípios da política migratória brasileira era feita pelo CIC³¹.

Hehl Neiva, levou ao CIC um extenso relatório, frutos das primeiras averiguações, onde se apresentavam de maneira detalhada o seu trabalho e buscava traçar o perfil dos refugiados compreendidos como “os ideais”, estabelecidos a partir de preferências étnicas, profissionais, idade, entre outros aspectos³².

A busca por esses imigrantes e a criação de uma política nacional voltada para os interesses da colonização e da industrialização, onde inclusive, segundo Hehl Neiva³³ havia interesse de que o CIC se articulasse

³² KOIFMAN, F. *O imigrante ideal: o ministério da justiça e o aperfeiçoamento da raça (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

³³ NEIVA, A.H. *Deslocados de guerra, a verdade sobre sua seleção*. Rio de Janeiro: A Noite 1949. p. 110.

³⁴ Reis, E. Poder privado e construção de estado sob a Primeira República. In: BOSHI, R. R. (org.) *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Iuperj. 1991. p.46

se com indústrias para traçar quais eram os principais ramos deficitários em matéria de mão de obra especializada para aproveitar ainda mais essa seleção e buscar por esses profissionais qualificados. Esse tipo de articulação segundo Reis³⁴, entre a esfera do Estado e os interesses privados não são processos necessariamente excludentes, uma vez que pode haver efeitos interativos entre ambos. Logo, isso possibilitaria uma instância de caráter dinâmico entre os interesses privados e do Estado. Os interesses por certo tipo de imigrantes são um exemplo dessa questão: o Estado estava se modernizando e queria ocupar os territórios menos povoados e as indústrias que surgiam na época viam com bons olhos a chegada de qualificados.

Pautado por interesses econômicos, sem perder de vista o viés humanitário da época, o Brasil foi um dos países que se mostrou interessado e engajado em buscar reassentar os refugiados de guerra e utilizou-se dos critérios eugênicos mais presentes na sociedade para formular sua política imigratória do pós Segunda Guerra.

Conclusão

O pós Segunda Guerra Mundial foi um período que despertou a necessidade de efetivar medidas humanitárias para com os que se encontravam em situação de vulnerabilidade visto que, devido ao conflito,

³⁵ SANTOS. Op. cit., p. 8.

³⁶ ANDRADE. Op. cit., p. 72.

milhões de pessoas foram deslocadas de seu local de origem. Com o término da guerra, a grande maioria das pessoas que migraram retornou para os seus países, porém cerca de um milhão de indivíduos decidiu não regressar. Este “milhão restante” não tinham desejo de retornar pois haviam perdido totalmente a ligação com os seus países de origem, uma vez que alguns foram anexados por outros Estados ou adotaram, no pós-guerra, novos regimes políticos e sociais³⁵.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 tornou-se o novo paradigma humanitário no pós-segunda guerra, de modo que tais direitos seriam salvaguardados a todas as pessoas, cidadãos ou não. Nesse específico, incluíam-se os refugiados como depositários de direitos internacionalmente reconhecidos, tais como o direito à vida e o direito à liberdade de circulação³⁶.

O refúgio é um processo complexo e multifacetado que põe em contato distintos atores, universos simbólicos, relações de poder. Ao indicar a relação entre nacionalismo e exílio/refúgio como uma “associação essencial”, é possível pensar em ambos como experiências correlatas e antagônicas. O refúgio surge da descontinuidade; da experiência de não pertencimento; o nacionalismo, como seu contrário, sustenta-se na vivência comum e continuidade de um povo. O nacionalismo afirma-se na identidade de um grupo, no per-

³⁷ BENJAMIN, W. Sobre o conceito de história in: *Obras Escolhidas*. Vol.1 Magia e técnica, arte e política: Ensaio sobre literatura e história da cultura. 3 ed. São Paulo: Brasiliense. 1987.

tencimento ao lugar, à história, à cultura. E o lugar do “outro” que adentram o “território do não-pertencer” que aparece para além das fronteiras e se faz presente na sociedade implicando desafios é uma das problemáticas no mundo e na sociedade brasileira.

Sendo assim, a ideia que paira sobre o anjo de Benjamin e Klee que está aterrorizado e vê a História como pesadelo, mas que está olhando para o futuro e este seria o progresso³⁷. É interessante, então pensar que os refugiados que viriam para o Brasil também estavam ligados a esse progresso, num plano econômico mais amplo de desenvolvimento brasileiro.

Referências Bibliográficas

AGIER, M. AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. São Paulo, SP, Tempo Social, *Revista de Sociologia da USP*, v. 18, n. 2, p. 197-215, 2006.

ANDRADE, J. H. F. O Brasil e a OIR (1946- 1952). *Rev. Bras. Polit. Int.*, n. 48, p.60- 96, 2005.

_____; MARCOLINI, A. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. *Rev. bras. polít. int.*, v.45, n.1, Jan./Jun. 2002

BRAVO, A.L.M.Z. *O milhão restante, o Brasil e a evolução da proteção internacional a refugiados (1946-1952)*. Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) para obtenção do grau de mestre. FGV/CPDOC, Rio de Janeiro, 2013.

BENJAMIN, W. Sobre o conceito de história in: *Obras Escolhidas*. Vol.1 Magia e técnica, arte e política: Ensaios sobre literatura e história da cultura. 3 ed. São Paulo: Brasiliense. p. 222-234. 1987.

BOUSCAREN, A. *International Migrations since 1945*. Nova York: Frederick A. Praeger, 1963.

DE SOUZA, V. S. Arthur Neiva e a 'questão nacional' nos anos 1910 e 1920. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, v. 16, p. 249-264, 2009.

FASSIN, D. Governar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los imigrantes. *Educación*, v.28 n 2 (56), Maio/Ago p.201-226., 2005.

FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999a.

_____. *Historia da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999 b.

_____. *Microfísica do Poder*. 23 ed. São Paulo: Graal Editora, 2007.

_____. *O nascimento da biopolítica*. Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

KOIFFMAN, F. *Quixote nas trevas: o embaixador Souza Santos e os refugiados do nazismo*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. *O imigrante ideal: o ministério da justiça e o aperfeiçoamento da raça (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

JUBILUT, L. L. *O Direito internacional dos refugiados e*

sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007

MACHADO, L. N. L. Passando a bola do campo de futebol para o campo historiográfico: um ensaio sobre as correntes historiográficas para pensar o caso dos irmãos refugiados nos times da Eurocopa 2016 In: GUIMARÃES, A. M. da S.; CORDOVIL, W. P. M. (orgs.).

II Simpósio Online de História dos Ananins: Ensino, Pesquisa e Extensão. Ananindeua, Pará: Editora Cordovil E-books, p. 529-540, 2019.

_____. *A Política Nacional para a Imigração Dirigida No Pós II Guerra Mundial*. Anais [recurso eletrônico] / VII Simpósio de Pesquisa sobre Migrações. Interculturalidade, comunicação e migrações transnacionais: fronteiras, políticas e cidadania. Colóquio Internacional, Rio de Janeiro, UFRJ, Périplos, p. 159-163, 2020.

MOREIRA, J. B. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU - Revista Interdisciplinar de mobilidade humana*, 12(43), p.85-98, 2014.

NEIVA, A. H. *O problema imigratório brasileiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Brasileira, 1945.

_____. *Deslocados de guerra, a verdade sobre sua seleção*. Rio de Janeiro: A Noite, 1949.

PAIVA, O.C. Refugiados de Guerra e a Imigração para O Brasil nos anos 1940 e 1950. *Revista Travessia*. Ano XIII, n. 37, p. 25-30, mai/ago de 2000.

Reis, E. Poder privado e construção de estado sob a Primeira República. In: BOSHI, R. R. (org.) *Corporati-*

vismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ. p. 43-68. 1991

RUSEISHVILI, S. Fronteira desterritorializada, inclusão diferencial e Estado-nação: a Comissão brasileira de seleção de refugiados da Segunda Guerra Mundial. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* [online], vol.28, n.60, p. 127-150, 2020.

SALLES, M.R.R. A Política Imigratória Brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial e os refugiados: uma leitura da Revista de Imigração e Colonização. *Revista Cena Internacional*, v. 9, n. 2, p.184-210, 2007.

SANTOS, A.P.. *Política de Imigração e Colonização Pós-Segunda Guerra Mundial: práticas e debates nacionais sobre o Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias.* XIV Encontro Estadual de História - ANPUH RS, p. 1-14. 2018.

SHEPHARD, B. *A longa estrada para casa: restabelecendo o cotidiano na Europa devastada pela guerra.* São Paulo: Paz e Terra, 2012.

VIANNA, A. B. R. (org) *Introdução. O fazer e o desfazer dos "direitos": experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades.* Rio de Janeiro: E-Papers, p.15-35, 2013.

O Conceito de Refugiado e os Direitos Inerentes a esse Status

André de Lima Madureira*

Introdução

Antes da Segunda Guerra Mundial, pessoas refugiadas tinham sua condição definida por medidas *ad hoc* levando-se em consideração suas origens nacionais¹. Depois de 1945, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) decidiu adotar uma definição “geral” de refugiado, que foi incluída no Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) de 1950 e, logo depois, na Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951² (Convenção de 51) e no Protocolo Relativo ao Status

* Mestre em Direitos Humanos pela London School of Economics and Political Science (LSE). Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Oficial de Proteção do ACNUR. As opiniões expressadas neste capítulo são do autor e não representam necessariamente as do ACNUR.

¹ UNHCR, *Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee*, 2005. p. 4. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/43141f5d4.html>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

² Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf>>.

Atualmente, 146 países são partes da Convenção de 51 e 147 países são partes do Protocolo de 67. O rol desses Estados pode ser encontrado em ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios para determinar o estatuto de refugiado*. Anexo IV. Genebra, 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)³. A Convenção de 51 e o Protocolo de 67 continuam sendo a base do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), e sua definição de refugiado é a base universal para se estabelecer o status de refugiado de uma pessoa. Essa definição, no transcorrer da segunda metade do século XX, foi estendida por critérios contidos em instrumentos regionais (como a Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 - Declaração de Cartagena⁴) e em legislações nacionais.

Nesse sentido, este capítulo (i) explora os diferentes aspectos da definição universal de refugiado e sua evolução ao longo dos anos, considerando o papel do ACNUR e suas diretrizes sobre proteção internacional; (ii) ressalta a importância de se determinar o status de refugiado, já que apenas pessoas refugiadas têm uma série de direitos internacionalmente reconhecidos vinculados especificamente à sua condição à luz de seus deslocamentos forçados; e (iii) examina os direitos inerentes à condição de refugiado e a amplitude do regime de proteção internacional dessas pessoas.

1. Quem é uma Pessoa Refugiada?

Desde o momento de sua criação, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) demonstrou

⁴ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18, fev. 2021.

apreensão com a causa de pessoas refugiadas. Em 12 de fevereiro de 1946, adotou a Resolução A/RES/8 (I)⁵, que definiu as diretrizes da ONU acerca do fenômeno dos deslocamentos forçados de pessoas.

Por meio da adoção dessa resolução, a ONU apontou a necessidade de (i) estabelecer-se um organismo global responsável pela proteção de pessoas refugiadas, (ii) proibir-se a devolução dessas pessoas aos locais de risco, e (iii) apoiá-las para que retornem aos respectivos países de origem assim que possível.

Com a Resolução 319(IV)⁶, de 3 de dezembro de 1949, a AGNU decidiu estabelecer um Alto Comissariado para Refugiados a partir de 1º de janeiro de 1951. Por conseguinte, em 14 de dezembro de 1950, a AGNU criou, por meio da Resolução 428(V)⁷, o ACNUR. Inicialmente, o mandato de proteção do ACNUR foi determinado em três anos. Não obstante, considerando a manutenção da crise dos deslocamentos forçados, sua competência passou a ser renovada periodicamente, sendo que a última modificação ocorreu em dezembro de 2003 por intermédio da Resolução A/RES/58/153⁸. De acordo com o item 9 dessa resolução, o mandato do

⁵ Disponível em: <<http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1946/>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁶ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ef54/refugees-stateless-persons.html>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁷ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁸ Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/153>. Acesso em: 22 mar. 2021.

ACNUR deixou de possuir uma limitação temporal e perdurará até que a causa dos refugiados seja resolvida.

O Estatuto do ACNUR, adotado como Anexo à Resolução 428 (V), já indica definições de pessoas que estão sob a competência do Alto Comissariado¹⁰. Pouco mais de sete meses depois da criação do ACNUR, em 28 de julho de 1951, a ONU adotou a Convenção de 51, principal instrumento do DIR que determina até os dias de hoje a definição universal de refugiado, com as atualizações trazidas pelo Protocolo de 67.

Tendo em vista essa definição, é considerado refugiado o indivíduo (i) que tenha bem-fundado temor de perseguição em razão de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a certo grupo social, (ii) que esteja fora de seu território de origem/nacionalidade (extraterritorialidade)¹¹, (iii) cujas condições dos países de origem denotem a necessidade de proteção internacional (ou seja, que seja uma pessoa que não se enquadre nas cláusulas de cessação tam-

¹⁰ Cf. Item 6, A, (i) e (ii), do Estatuto do ACNUR. Assim, uma pessoa que atenda aos critérios do Estatuto do ACNUR se qualifica para a proteção da ONU fornecida pelo Alto Comissário, independentemente de estar ou não em um país que seja parte da Convenção de 51 ou do Protocolo de 67 ou de ser ou não reconhecida por seu país de acolhida como refugiado de acordo com qualquer um desses instrumentos.

¹¹ Cf. posicionamento adotado pelo ACNUR no parágrafo 88 de seu *“Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar a condição de refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados”*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>. Acesso em: 23 mar. 2021

bém definidas pela Convenção de 51¹²), (iv) que não se encontre protegido por outras formas de proteção internacional¹³, e (v) que não se inclua nas cláusulas de exclusão contempladas pela Convenção de 51¹⁴.

¹² As cláusulas de cessação do status de refugiado encontram-se no art. 1º, parágrafo 3º, da Convenção de 51: Esta Convenção cessará, nos casos abaixo, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, acima: 1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou 2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou 3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou 4) se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou 5) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional; Contudo, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores; 6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual; contudo, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

¹³ Convenção de 51, art. 1º, parágrafo 1º, alínea d, e, parágrafo 4º: esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da ONU que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados.

¹⁴ As cláusulas de exclusão do status de refugiado encontram-se no art. 1º, parágrafo 6º, da Convenção de 51: As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que: a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de

Além desses requisitos, é preciso que o bem-fundado temor seja específico a uma perseguição. A perseguição não precisa ser efetivada, bastando apenas que haja indícios de sua possibilidade¹⁵. Ocorre que, apesar disso, não há definição legal do que venha a ser perseguição¹⁶, não existindo assim norma específica sobre um dos elementos centrais que caracteriza o refúgio. Existem, contudo, construções que permitem delinear os contornos do conceito de perseguição para o DIR. Por um lado, o “Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”¹⁷, elaborado pelo ACNUR em 1979 e constantemente atualizado, define perseguição como qualquer ameaça à vida ou liberdade^{18,19}. Por outro lado, a Declaração de Carta-refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios da ONU.

¹⁵ ZIMMERMANN, Andreas; MAHLER, Cláudia. Article 1, A, para 2. (Definition of the term “refugee”/Définition du terme réfugié). In: ZIMMERMANN, A. (Org.). *Commentary on the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 342.

¹⁶ JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 45.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfdcd47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>. Acesso em: 23 mar. 2021

¹⁸ ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios para determinar o estatuto de refugiado*. Op. cit., parágrafo 51.

¹⁹ Pelo mesmo documento a discriminação pode ser entendida como perseguição quando “as medidas discriminatórias tiverem consequências de natureza substancialmente prejudicial à pessoa em questão, como, por exemplo, sérias restrições ao seu direito de

gena sobre Refugiados de 1984²⁰ vai além na listagem de critérios entendendo como perseguição ameaças à vida, segurança ou liberdade²¹.

Ademais de o bem-fundado temor de perseguição, para a caracterização de uma situação que permita o reconhecimento de uma pessoa como refugiado, é preciso que tal temor decorra de uma perseguição atual^{22,23} e em virtude de um dos cinco motivos elencados pela Convenção de 51, quais sejam: raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a um grupo social²⁴. Ainda que este último critério não

exercer uma profissão, de praticar a sua religião, ou de acesso aos estabelecimentos de ensino disponíveis à população em geral". Ibid., parágrafo 54, p. 21.

²⁰ Adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, realizado em Cartagena, na Colômbia, em novembro de 1984. O texto da Declaração está disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 20 mar. 2021.

²¹ Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Conclusão Terceira.

²² ZIMMERMANN; MAHLER. Op. cit., p. 342.

²³ É interessante notar que a perseguição atual pode ser verificada após a saída do solicitante da condição de refugiado de seu país de origem. Isto é, a pessoa pode ter saído de seu país de origem por outro motivo que não a perseguição, mas ao estar no estrangeiro a situação objetiva do país de origem se altera de tal maneira que passam a haver indícios que geram o bem-fundado temor de perseguição. Nesse caso tem-se a possibilidade do reconhecimento do status de refugiado como refugiado sur place. Essa forma de reconhecimento é regulada, por exemplo, pelo Manual de procedimentos e critérios para determinar o estatuto de refugiado do ACNUR, em seus parágrafos 94 a 96. ACNUR. Op. cit., p. 26.

²⁴ Para maiores detalhes sobre cada um dos motivos cf. ACNUR. Manual de procedimentos e critérios para determinar o estatuto de refugiado. Op. cit., p. 23 e ss.

seja definido de forma fixa, permitindo sua aplicação de modo flexível²⁵, verifica-se que os motivos para o reconhecimento da condição de refugiado se relacionam especialmente ao status civil e político dos indivíduos²⁶.

Esses motivos indicam um parâmetro mínimo a ser seguido e respeitado pela comunidade internacional²⁷. Destarte, cada país tem a faculdade de expandir o rol de motivos trazidos pela definição universal – o Brasil, por exemplo, ao promulgar a Lei 9.474/97²⁸ e inspirado pela Declaração de Cartagena, adotou a grave e generalizada violação de direitos humanos como justificativa para a determinação da condição de refugiado, ampliando seu compromisso na proteção a essas pessoas²⁹.

²⁵ “Não existe uma ‘lista fechada’ dos grupos que podem constituir um ‘grupo social específico’ no âmbito do significado do Artigo 1A(2). A Convenção não inclui uma lista específica de grupos sociais, nem a história da ratificação reflete uma visão de que existe um conjunto de grupos identificados que podem ser qualificados sob este fundamento. Em vez disso, o termo pertencimento a um determinado grupo social deve ser lido de maneira evolucionária, aberto à natureza diversa e mutante dos grupos em várias sociedades e às normas internacionais de direitos humanos em evolução”. Tradução livre. Cf ACNUR. *Guidelines on International Protection n. 2: “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”, para 3. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3d36f23f4.html>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

²⁶ JUBILUT. Op. cit., p. 44.

²⁷ Depreende-se do artigo 5º da Convenção de 51 e da 8ª Conclusão da Declaração de Cartagena sobre Refugiados.

²⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 15 maio 2021

²⁹ Cf. Lei 9.474/1997, art. 1º, inciso III.

Por seu turno, a extraterritorialidade estabelece que, para ser possível o reconhecimento do status de refugiado, o solicitante deve encontrar-se fora de seu território de origem ou residência. Esse elemento da definição de refugiado é reflexo do princípio da não-intervenção, contemplado pelo art. 2º, 7, da Carta da ONU³⁰.

Já as cláusulas de cessação resgatam a relevância das condições objetivas do país de origem, uma vez que caso haja alteração das mesmas de forma a não mais ensejar o bem-fundado temor, não haveria mais necessidade de proteção internacional. Nesse sentido, elas ressaltam o caráter temporário da condição de refugiado. Por sua vez, as cláusulas de exclusão tentam coadunar a efetivação de proteção aos refugiados ao respeito às normas de Direito Internacional, fazendo com que aqueles indivíduos que violaram tais normas não possam buscar impunidade a partir da solicitação da condição de refugiado.

É essencial frisar aqui as limitações temporal e geográfica impostas pela Convenção de 51. Ao estabelecer a definição de refugiado, a Convenção de 51 determinou, em seu art. 1º, Seção A, parágrafo 2º, que

³⁰ JUBILUT. Op. cit., p. 48.

³¹ Cf.: 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 ele.

o termo “refugiado” englobaria somente pessoas perseguidas por fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (reserva temporal)³¹. Além disso, impôs na Seção B, parágrafo 1º, do referido artigo, a denominada reserva geográfica, que assegurava aos países a faculdade de apenas aplicar a Convenção de 51 a acontecimentos sucedidos na Europa³².

Todavia, tais limitações foram removidas dezesseis anos mais tarde pela comunidade internacional em virtude do estabelecimento do Protocolo de 67³³. Desse modo, a proteção aos refugiados tornou-se efetivamente universal e as pessoas com bem-fundado temor de perseguição podem contar, a partir de então, com a proteção internacional proporcionada pelo instituto do refúgio, sem limites de tempo ou espaço. Além dessas atualizações promovidas pelo Protocolo de 67, ocorreram, ainda, atualizações regionais ao conceito trazido pela Convenção de 51.

³² Cf.: Para os fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou 3 a) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”; ou b) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures”; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

³³ Protocolo de 67, art. 1º, parágrafo 2º. Somente os seguintes Estados optaram por manter a limitação geográfica: Congo, Madagascar, Mônaco e Turquia. A Turquia expressamente manteve sua declaração de limitação geográfica ao aderir ao Protocolo de 67. Madagascar ainda não aderiu ao Protocolo. Cf. ACNUR. Op. cit., anexo IV, p. 73.

Em 1969, a partir de ações da Organização da União Africana (atual União Africana) em face de conflitos civis em virtude dos processos de descolonização pelos quais passava o continente africano, estabeleceu-se a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos³⁴.

Por outro lado, a eclosão de diversos regimes ditatoriais, precipuamente na década de 1970, foi fundamental para o aparecimento de um grande número de refugiados na região da América Latina. Por conta desses contextos de instabilidade política e de graves e generalizadas violações de direitos humanos, que perduravam no início da década de 1980 principalmente na América Central, constatou-se um fluxo de refugiados estimado em torno de dois milhões de indivíduos³⁵. Por conseguinte, verificou-se a necessidade de se buscar uma resposta comum e coordenada em âmbito regional para tal fluxo, sendo que, desse modo, realizou-se um colóquio acadêmico na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia, em 1984, que culminou com a adoção da Declaração de Cartagena³⁶. Tal documento, em sua 3ª Conclusão, estabelece *a grave e generaliza-*

³⁴ Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/oua.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

³⁵ SPINDLER, William. The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity. *Forced Migration Review*, 24, 2005, 64-65. p. 64. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sudan/spindler>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

³⁶ Cf. JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, n. 43, p. 11-33, jul/dez 2014.

da violação de direitos humanos como um dos elementos caracterizadores da condição de refugiado³⁷, gerando, desse modo, uma ampliação do conceito universal de refugiado³⁸. A despeito de ter sua adoção recomendada pela Organização dos Estados Americanos, a Declaração de Cartagena tem sua aplicação condicionada à livre decisão dos Estados, sendo que, desse modo, os números são relevantes, tendo em vista que atualmente dezesseis países³⁹ já incorporaram na íntegra ou com algumas modificações as disposições trazidas pelo documento⁴⁰.

2. Como Reconhecer uma Pessoa como Refugiada?

³⁷ A Declaração preconiza, em seu item terceiro, que também são refugiadas “as pessoas que tenham fugido de seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, por conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

³⁸ A adoção por muitos países da grave e generalizada violação de direitos humanos como critério para a determinação da condição de refugiado impõe uma transformação ao conceito de refugiado, que até então era centrado na perseguição individual por motivos de raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a um grupo social. Esse novo critério traz o foco para a situação objetiva do país de origem, que muitas vezes pode afetar um grande número de pessoas de modo indiscriminado. Cf. JUBILUT. Op. cit., p. 134 e ss.

³⁹ Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai. Cf. <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9183.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁴⁰ PIOVESAN, Flávia; JUBILUT, Liliana Lyra. The 1951 Convention and the Americas: Regional Developments. In: ZIMMERMANN, Andreas. (Org.) *Commentary on the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Oxford: Oxford University

A determinação⁴¹ do *status* de refugiado (*Refugee Status Determination* – RSD, em inglês) é a análise feita por uma autoridade governamental ou pelo ACNUR que verifica se um indivíduo que apresentou uma solicitação da condição de refugiado ou expressou de outra forma sua necessidade de proteção internacional é de fato um refugiado – isto é, se sua situação satisfaz os critérios especificados pela definição de refugiado aplicável⁴².

Como mencionado, a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 preconizam a definição universal de quem é refugiado. Para permitir que os Estados partes desses instrumentos implementem suas disposições, é evidente que os refugiados devem ser identificados. Tal identificação, ou seja, a determinação da condição de refugiado, embora mencionada na Convenção de 51⁴³,

Press, 2011. p. 219-220.

⁴¹ É importante notar o uso das palavras “Determinação” e/ou “Reconhecimento” do Status de Refugiado. Uma pessoa não se torna refugiada em virtude de uma decisão de reconhecimento do país de acolhida ou do ACNUR, mas é reconhecida porque é refugiada. Ela tem o direito de ser reconhecida desde que se encaixe nas definições aplicáveis. Em outras palavras, a decisão de reconhecimento é declaratória: reconhece e confirma formalmente que o indivíduo em causa é refugiado. UNHCR, Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee, 2005. p. 4. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/43141f5d4.html>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

⁴² Ibid.

⁴³ Cf. Convenção de 51, art. 9º: “Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente

não é especificamente regulamentada. A Convenção de 51 não indica que tipos de procedimentos devem ser adotados para a determinação da condição de refugiado. Cabe, portanto, a cada Estado contratante estabelecer o procedimento que considere mais adequado, tendo em conta a sua estrutura constitucional e administrativa.

Todavia, o Comitê Executivo do ACNUR⁴⁴, em sua vigésima oitava sessão em outubro de 1977, recomendou que procedimentos da determinação da condição de refugiado deveriam satisfazer certos requisitos básicos⁴⁵, quais sejam: (i) o oficial competente a quem o solicitante se dirige na fronteira ou no território de um Estado Contratante deve ter instruções claras para lidar com casos que possam estar dentro da competência da Convenção de 51 e do Protocolo de

um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional”.

⁴⁴ Órgão subsidiário da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, atualmente composto por 107 países membros da ONU, que tem como funções principais (i) assessorar o Alto Comissário no exercício de suas funções de acordo com o Estatuto da organização, (ii) revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do ACNUR e dos programas propostos ou que já estão em execução, (iii) autorizar o Alto Comissário a solicitar recursos, e (iv) aprovar propostas de metas orçamentárias bienais. Mais informações disponíveis em <<https://www.acnur.org/portugues/governanca/>> e <<https://www.unhcr.org/executive-committee.html>>.

⁴⁵ Cf. *Official Records of the General Assembly, Thirty second Session, Supplement n. 12 (A/32/12/Add.1)*, para. 53(6)(e). Disponível em: <<https://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c304/addendum-report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

67. Ele deve ser obrigado a agir de acordo com o Princípio do *Non-Refoulement*⁴⁶ e a encaminhar tais casos a uma autoridade superior; (ii) o solicitante deve receber as orientações necessárias quanto ao procedimento a seguir; (iii) deve haver uma autoridade claramente identificada – sempre que possível, uma única autoridade central com a responsabilidade de examinar as solicitações da condição de refugiado e de tomar uma decisão em primeira instância; (iv) o solicitante deve ter as facilidades necessárias, incluindo os serviços de um intérprete competente, para apresentar o seu caso às autoridades competentes. Ele também devem ter a oportunidade, sobre a qual deve ser devidamente informado, de contatar um representante do ACNUR; (v) se o solicitante for reconhecido como refugiado, ele deve ser informado em conformidade e receber a documentação que atesta sua condição de refugiado; (vi) se o solicitante não for reconhecido, deve ser dado um prazo razoável para apelar para uma reconsideração formal da decisão, seja para a mesma ou para uma autoridade diferente, seja administrativa ou judicial, de acordo com o sistema em vigor; e por fim (vii) o solicitante deve ser autorizado a permanecer no país enquanto aguarda uma decisão sobre o seu pedido inicial pela autoridade competente referida no item (iii) acima, a menos que tenha sido estabelecido por essa auto-

⁴⁶Mais informações sobre o Princípio do *Non-Refoulement* podem ser encontradas no item 3 deste Capítulo.

ridade que o seu pedido é manifestamente abusivo. Ele também deve ter permissão para permanecer no país enquanto um recurso para uma autoridade administrativa superior ou para os tribunais estiver pendente.

A principal responsabilidade de se identificar aqueles que se enquadram na definição de refugiado e, portanto, de garantir que essas pessoas possam realmente se beneficiar de proteção internacional e usufruir dos direitos e prerrogativas inerentes ao status de refugiado, é do país em que essas pessoas solicitaram o reconhecimento dessa condição. Para tal país, proteger os refugiados não é simplesmente uma questão de conveniência. Os Estados que são partes da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67 são obrigados por esses instrumentos a fornecer a proteção por eles garantida a mulheres, homens, meninas e meninos que atendam aos critérios da definição de refugiado⁴⁷.

De acordo com o parágrafo 8º de seu Estatuto⁴⁸ e o art. 35 da Convenção de 51⁴⁹, o ACNUR tem a responsabilidade de supervisionar a aplicação das disposições da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 nos Es-

⁴⁷ UNHCR. Op. cit., p. 9 e 10.

⁴⁸ Estatuto do ACNUR, para 8 (a): “O Alto Comissariado assegurará a proteção de todos os refugiados que estiverem sob seu mandato das seguintes formas: a) Promovendo a conclusão e ratificação de convenções internacionais para proteção dos refugiados, velando pela sua aplicação e propondo alterações aos mesmos [...]”.

⁴⁹ Convenção de 51, artigo 35(1): “Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção”.

tados que são partes desses instrumentos. O ACNUR exerce seu papel de supervisão monitorando tanto os procedimentos quanto os critérios aplicados, e por meio de intervenções em nome dos solicitantes, conforme e quando apropriado.

Além disso, o ACNUR também tem a responsabilidade de fornecer proteção internacional às pessoas refugiadas e buscar soluções permanentes para seus problemas. Com efeito, o ACNUR continua sendo a única organização internacional com um mandato específico para proteger pessoas refugiadas em nível global. Desse modo, embora os Estados, particularmente aqueles que são partes da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67, devam normalmente conduzir eles próprios a determinação da condição de refugiado, em certas situações o ACNUR pode conduzir sua própria análise e estabelecer por si mesmo se indivíduos específicos ou não, ou membros de um determinado grupo, são refugiados no escopo de seu mandato de proteção internacional^{50,51}.

Na maioria dos casos em que o ACNUR realiza a determinação do status de refugiado, isso é feito com o

⁵⁰ Cf. STAINSBY, Richard. UNHCR and Individual Refugee Status Determination. *Forced Migration Review* 32, 2009. p. 52-53. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/statelessness/stainsby>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

⁵¹ Dependendo do ano, o ACNUR realiza a determinação da condição de refugiado sob seu mandato entre 50-60 países, a depender de onde as solicitações são recebidas. Em 2017, o ACNUR registrou 252.100 novas solicitações da condição de refugiado individuais. Mais informações disponíveis em: <<https://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

objetivo de estabelecer se uma pessoa em particular é um refugiado dentro da competência do ACNUR, com base na já mencionada definição trazida por seu Estatuto. Na prática, isso pode ocorrer em uma variedade de contextos, incluindo: (i) em países que não são partes da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67; (ii) em países que são partes da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67, mas em que procedimentos para se determinar a condição de refugiado ainda não foram estabelecidos ou são manifestamente inadequados e/ou quando determinações são baseadas em uma interpretação errônea da Convenção de 51; ou (iii) como pré-condição para a implementação de soluções duráveis como o reassentamento⁵².

Tanto os Estados quanto o ACNUR podem conduzir a determinação da condição de refugiado de modo individual ou em grupo.

Sempre que possível, o status de refugiado deve ser determinado em um procedimento individual⁵³ e após um exame aprofundado das circunstâncias particulares do caso em questão⁵⁴. Isso deve incluir uma entrevista pessoal do solicitante com a autoridade governamental competente e uma oportunidade de explicar seu caso por completo e apresentar evidências sobre suas circunstâncias pessoais, bem como a situação no país de origem. Com efeito, o bem-fundado temor é

⁵² UNHCR. Op. cit., p. 11.

⁵³ ACNUR. Op. cit., para 44, p. 20.

⁵⁴ UNHCR. Op. cit., p. 12.

critério objetivo que deve ser comprovado por fatos⁵⁵. Esse temor baseia-se em uma razoável expectativa de perseguição que não pode estar apenas presente na mente do solicitante da condição de refugiado, mas devendo também ser comprovada por fatos objetivos relacionados à situação do país de origem. Na análise dessas circunstâncias é essencial a participação ativa e efetiva dos solicitantes da condição de refugiado: é preciso verificar, ao lado dos dados objetivos do país de origem, se a versão apresentada pelo solicitante é crível. Ou seja, se é possível detalhar não somente sua perseguição, mas, também, sobre o seu deslocamento e sobre as condições envolvidas em ambos. Em face disso, verifica-se que são partes indispensáveis para a determinação do status de refugiado a adequada obtenção de informações do país de origem e a credibilidade do relato do solicitante. A realização de uma entrevista pessoal é, portanto, extremamente importante devido à dificuldade de se avaliar a credibilidade de um relato apenas com base na transcrição ou relatório de um depoimento.

É importante frisar, ainda, que as expressões “medo de perseguição” ou mesmo “perseguição” são geralmente estranhas ao vocabulário normal de uma pessoa refugiada. Na verdade, ela raramente invoca o “medo da perseguição” nesses termos, embora mui-

⁵⁵ CARVALHO RAMOS, André de. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: CARVALHO RAMOS, André de, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de A. (orgs). *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CLA Cultural, 2011. p. 27-28.

tas vezes esteja implícito em sua história⁵⁶. Embora ela possa ter opiniões muito definidas pelas quais ela teve que sofrer, essa pessoa, muitas vezes por razões psicológicas, pode não ser capaz de descrever suas experiências e situação utilizando os termos técnicos da definição de refugiado⁵⁷. Por isso, deve-se assegurar a realização de uma entrevista de elegibilidade para se determinar a condição de um indivíduo como refugiado. Embora o ônus da prova recaia, em princípio, sobre o solicitante, o dever de averiguar e avaliar todos os fatos relevantes é compartilhado entre o solicitante e as autoridades competentes⁵⁸. Nesse sentido, a entrevista pessoal possui um papel fundamental, sendo o espaço mais apropriado para que a autoridade governamental competente possa avaliar o bem-fundado temor de perseguição no caso concreto e exercer o ônus da prova compartilhado.

Por outro lado, no contexto de grandes deslocamentos de pessoas refugiadas, abordagens baseadas em grupo para o reconhecimento da condição de refugiado também podem ser adotadas pelos Estados⁵⁹. Essas abordagens são apropriadas quando grandes deslocamentos de refugiados são desencadeados por circunstâncias evidentes e objetivas no país de origem, pois os fatos subjacentes ao reconhecimento da condi-

⁵⁶ ACNUR. Op. cit., para 46.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid., para 196.

⁵⁹ Cf. Pacto Global sobre Refugiados, para 61. Disponível em: <https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ção de refugiado estão bem estabelecidos e afetam o grupo como um todo.

A implementação dessa abordagem baseada em grupo pode muitas vezes ser referida por terminologias diferentes, dependendo das circunstâncias específicas e da estrutura legal aplicável. Dois termos que têm sido mais utilizados pelos Estados e pelo ACNUR para se referir a abordagens baseadas em grupo são (i) a presunção de inclusão e (ii) o reconhecimento *prima facie* do *status* de refugiado.

O termo presunção de inclusão⁶⁰, mais utilizado em procedimentos conduzidos pelo ACNUR, pode ser aplicado quando a evidência objetiva sobre a situação no país de origem indica que os solicitantes com um determinado perfil provavelmente atenderão aos critérios da definição de refugiado da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67 ou do Estatuto do ACNUR⁶¹. Na prática, a aplicação da presunção de inclusão significa que “se for estabelecido que uma pessoa pertence a um determinado grupo ou se enquadra em um determinado perfil, ela se beneficiará de uma presunção refutá-

⁶⁰ Dependendo do contexto, a implementação da presunção de inclusão pode ser muito semelhante à aplicação de uma abordagem *prima facie* porque em ambos os contextos é a situação objetiva do país de origem que leva ao reconhecimento, não a solicitação individual. Embora este termo seja mais usado em procedimentos de determinação da condição de refugiado conduzido sob o mandato do ACNUR, a mesma lógica pode ser usada em procedimentos nacionais.

⁶¹ UNHCR. *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate* (The Glossary), 2020. p. 22. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

vel⁶² de que é uma refugiada”⁶³.

Por sua vez, a abordagem *prima facie*⁶⁴ é, em essência, o reconhecimento por um Estado ou ACNUR da condição de refugiado com base nas circunstâncias objetivas e facilmente aparentes no país de origem que deram razão ao êxodo. Seu objetivo é garantir a (i) admissão de pessoas com necessidade de proteção internacional em segurança, (ii) proteção contra *refoulement* e (iii) tratamento humanitário básico para aqueles que dele precisam⁶⁵. Cada refugiado reconhecido por procedimentos *prima facie* se beneficia do *status* de refugiado no país onde tal determinação é feita e goza dos direitos reconhecidos internacionalmente e contidos na legislação aplicável⁶⁶. Procedimentos *prima facie*

⁶² A presunção de inclusão é refutável, portanto, não significa que todos os solicitantes dentro do perfil ou pertencentes a um determinado grupo serão automaticamente reconhecidos como refugiados. Se houver indicações de que um determinado solicitante pode ser abrangido por cláusulas de exclusão ou cessação, ele precisará ser encaminhado para o procedimento regular para uma análise individual completa. Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Vários Estados também aplicam abordagens *prima facie* em procedimentos individuais. Nesses casos, em geral essa abordagem faz parte de processos simplificados ou acelerados com base na natureza manifestamente fundada de um grupo de solicitações ou na presunção de inclusão. Cf. UNHCR. *Guidelines on International Protection n. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*, Part III, D. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/558a62299/guidelines-international-protection-11-prima-facie-recognition-refugee.html>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁶⁵ UNHCR. *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*. 19 February 2001, EC/GC/01/4, para 6. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3ae68f3c24.html>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

⁶⁶ UNHCR. *Guidelines on International Protection n. 11: Prima Facie*

operam apenas para reconhecer a condição de refugiado. As decisões de rejeição exigem uma avaliação individual⁶⁷.

Determinar o status de refugiado é de extrema importância porque “[...] migrantes e refugiados são grupos distintos governados por estruturas jurídicas distintas. Apenas os refugiados têm direito à proteção internacional específica definida pelo Direito Internacional dos Refugiados”⁶⁸. Assim, apenas pessoas refugiadas têm uma série de direitos internacionalmente reconhecidos vinculados especificamente à sua condição, bem como medidas de proteção e assistência que levam em consideração sua situação de deslocamento forçado.

3. O que Significa o Reconhecimento como Refugiado?

Considerando que refugiados são indivíduos que necessitam de proteção internacional, é possível inferir que o que torna essa proteção indispensável é a falta ou negação de proteção nacional⁶⁹, aquela que o indivíduo deveria receber de seu país de origem ou resi-

Recognition of Refugee Status, para 7.

⁶⁷ Ibid, para 6.

⁶⁸ Cf. *Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular*, parágrafo 4. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/73/195>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

⁶⁹ TÜRK, Volker; DOWD, Rebecca. Protection Gaps. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 278.

dência. Assim, a falta ou negação de proteção nacional é uma das principais características de um refugiado, sendo papel do Direito Internacional substituir essa proteção e oferecer mecanismos de resguardo e efetivação de direitos à população refugiada⁷⁰.

A Convenção de 51, entre seus arts. 3º e 34, enumera os direitos de pessoas refugiadas tendo em vista seu *status* particular^{71,72}. Alguns desses direitos aplicam-se assim que um refugiado ou solicitante dessa condição está presente em um Estado ou passa a ficar sob sua jurisdição⁷³. Outros se aplicam quando uma

⁷⁰ GOODWIN-GILL, Guy S. e MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 421.

⁷¹ Inter-Parliamentary Union and UNHCR. A guide to international refugee protection and building state asylum systems: *Handbook for Parliamentarians n. 27*, 2017. p. 201 e ss. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

⁷² É importante frisar que esses são padrões mínimos de direitos impostos pela Convenção de 51 aos Estados partes, sendo possível que aplicações mais favoráveis desses direitos sejam determinadas pelos países em seu contexto específico. Cf. *Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva*, 2010. p. 3. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

⁷³ Prática e educação religiosa (art. 4º, nenhuma reserva permitida, tratamento como cidadãos nacionais); aquisição de bens móveis e imóveis (art. 13, tratamento tão favorável quanto possível e, em qualquer caso, não menos favorável do que os estrangeiros em geral); acesso aos tribunais e assistência jurídica (artigo 16, não são permitidas reservas, tratamento como nacionais); educação elementar (art. 22(1), tratamento como nacionais); ensino secundário e superior (art. 22(2), tratamento o mais favorável possível e, em qualquer caso,

solicitação da condição de refugiado é feita⁷⁴, ou quando o status de refugiado é reconhecido⁷⁵, ou após um certo período de residência⁷⁶.

Além desses direitos, duas das principais proteções garantidas pelo DIR a pessoas refugiadas encontram-se nos art. 31 e 33.

O art. 31 dispõe sobre a proteção contra punição por entrada irregular. Com efeito, não é crime atravessar uma fronteira sem autorização para solicitar a condição de refugiado. Esse artigo prevê que refugiados vindos diretamente de um país onde sua vida ou liberdade esteja ameaçada não serão punidos por causa de sua entrada ou presença irregular, desde que venham diretamente desse país, se apresentem sem demora às autoridades, e lhes expliquem razoavelmente os motivos de sua entrada ou presença irregular.

Conforme o art. 31(1), da Convenção de 51:

não menos favorável do que os estrangeiros em geral); e documentos de identidade (art. 27).

⁷⁴ Trabalho autônomo (art. 18, tratamento o mais favorável possível e, em qualquer caso, não menos favorável do que os estrangeiros em geral); e escolha de residência e liberdade de movimento dentro do território (artigo 26, sujeito a quaisquer regulamentos aplicáveis a estrangeiros em geral).

⁷⁵ Direito de associação (art. 15, tratamento mais favorável concedido aos estrangeiros); trabalho assalariado (art. 17, tratamento mais favorável concedido aos estrangeiros); profissões liberais (art. 19, tratamento tão favorável quanto possível e, em qualquer caso, não menos favorável do que os estrangeiros em geral); moradia (art. 21, tratamento o mais favorável possível e, em qualquer caso, não menos favorável do que os estrangeiros em geral); assistência social (art. 23, 24, tratamento como nacionais); e documentos de viagem (art. 28).

⁷⁶ Direitos artísticos e direitos de patente (art. 14, tratamento como nacionais).

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 art. 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.

Essa disposição reconhece que pessoas refugiadas são frequentemente compelidas a chegar ou entrar em um território sem os documentos necessários ou autorização prévia⁷⁷. Considerando as adversidades que em geral caracterizam os deslocamentos forçados dessas pessoas, o Comitê Executivo do ACNUR já afirmou que normalmente sua detenção em razão de entradas ou permanências irregulares deve ser evitada⁷⁸.

Por sua vez, o art. 33 da Convenção de 51 preconiza o Princípio do Non-Refoulement, que constitui a proibição da devolução do solicitante da condição de refugiado e/ou refugiado a território em que sua vida, liberdade ou integridade física estejam em risco.

Consoante o art. 33(1) da Convenção de 51:

Nenhum dos Estados Contratantes

⁷⁷ Inter-Parliamentary Union and UNHCR. A guide to international refugee protection and building state asylum systems: *Handbook for Parliamentarians*, n. 27, 2017. p. 94.

⁷⁸ *Executive Committee of the High Commissioner's Programme. Detention of Refugees and Asylum-Seekers* n. 44 (XXXVII) - 1986. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae68c43c0.html>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

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.

Esse princípio surge como elemento basilar do DIR ainda no período entre guerras⁷⁹, mas se associa, no transcorrer dos anos, não apenas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, como demonstrado pelo art. 22(8) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969⁸⁰ e pelo art. 3º da Convenção contra a Tortura de 1984⁸¹, mas também ao Direito Interna-

⁷⁹ GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 39.

⁸⁰ Art. 22 (8) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969: 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. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 28 mar. 2021.

⁸¹ Art. 3º da Convenção contra a Tortura de 1984: 1. Nenhum Estado parte expulsará, entregará ou extraditará uma pessoa para um outro Estado quando existam motivos sérios para crer que possa ser submetida a tortura. 2. A fim de determinar da existência de tais motivos, as autoridades competentes terão em conta todas as considerações pertinentes, incluindo, eventualmente, a existência no referido Estado de um conjunto de violações sistemáticas, graves, flagrantes ou massivas dos direitos do homem. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

cional Humanitário, como evidenciado pelo art. 45⁸² da Convenção IV de Genebra de 1949^{83,84}. Tal princípio possui um caráter de costume internacional⁸⁵, devendo ser respeitado não somente pelos países que ratificaram a Convenção de 51, mas por todos os Estados que não se manifestaram expressamente contra sua aplica-

⁸² Art. 45 da Convenção IV de Genebra de 1949: as pessoas protegidas não poderão ser transferidas para uma Potência que não seja parte na Convenção. Esta disposição não constituirá em caso algum obstáculo à repatriação das pessoas protegidas ou ao seu regresso ao país do seu domicílio depois de terminadas as hostilidades. As pessoas protegidas não poderão ser transferidas pela Potência detentora para uma Potência que seja parte na Convenção senão depois de a Potência detentora estar certa de que a Potência em questão tem boa vontade e capacidade para aplicar a Convenção. Quando as pessoas protegidas forem transferidas deste modo, a responsabilidade da aplicação da Convenção competirá à Potência que resolveu acolhê-las, enquanto lhe estiverem confiadas. Contudo, no caso de esta Potência não aplicar as disposições da Convenção em qualquer ponto importante, a Potência pela qual as pessoas protegidas foram transferidas deverá, depois de notificação da Potência protetora, tomar medidas eficazes para remediar a situação ou pedir que lhe sejam novamente enviadas as pessoas protegidas. Este pedido deverá ser satisfeito. Uma pessoa protegida não poderá ser, em caso algum, transferida para um país onde possa temer perseguições por motivo das suas opiniões políticas ou religiosas. As disposições deste artigo não constituem obstáculo à extradição, em virtude de tratados de extradição concluídos antes do início das hostilidades, de pessoas protegidas acusadas de crimes de direito comum.

⁸³ Disponível em <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/380?OpenDocument>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

⁸⁴ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; SANTIAGO, J. R. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos/ACNUR, 2004. p. 60 e ss.

⁸⁵ GOODWIN-GILL. Op. cit., p. 40.

ção⁸⁶.

Esse regime de proteção brindado pelo DIR exclusivamente a pessoas refugiadas é de extrema importância, porque, como mencionado, considera as circunstâncias específicas dessas pessoas à luz de seu deslocamento forçado⁸⁷. É importante ressaltar, contudo, que a proteção conferida pelo Direito Internacional a pessoas refugiadas é mais ampla. Esse termo “proteção” não se resume apenas aos direitos dos refugiados enquanto pessoas com bem-fundado temor de perseguição por razões de raça, nacionalidade, opinião política, religião e/ou pertencimento a grupo social, abrangendo também o respeito a todos os direitos humanos desses indivíduos.

Conforme explica Guy S. Goodwin-Gill, proteção internacional significa:

“[...] using the legal tools, including treaties and national laws, which prescribe or implement the obligations of states and which are intended to ensure that no refugee in search of asylum is penalized, expelled, or refouled, that every refugee enjoys the full complement of rights and benefits to which he or she is entitled as a refugee; and that the human rights of every refugee are guaranteed. Protection is thus based in the law; it may be wider than rights, but it begins with

⁸⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, 2010. p. 207.

⁸⁷ Cf. HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 154 e ss.

*rights and rights permeate the whole*⁸⁸.

Assim, é preciso considerar a proteção dos refugiados como um todo, tendo em vista ser “um fim em si mesma”⁸⁹, na medida em que procura garantir os direitos humanos do indivíduo. É preciso ter em mente a necessidade de se oferecer mecanismos capazes de resguardar e efetivar a proteção integral dos refugiados, ou seja, aquela proteção que garanta não apenas os direitos protegidos pelo DIR, mas ainda os direitos humanos dessas pessoas, em conformidade com o Direito Internacional dos Direitos Humanos⁹⁰.

Conclusão

A Convenção de 51 e o Protocolo de 67 continuam sendo os pilares do DIR, sendo que sua definição de refugiado ainda é a base universal para se estabelecer o status de refugiado de uma pessoa. Tendo em vista essa definição, é considerado refugiado o indivíduo (i) que tenha bem-fundado temor de perseguição em ra-

⁸⁸ [...] usar os instrumentos legais, incluindo tratados e leis nacionais, que prescrevem ou implementam as obrigações dos estados e que têm como objetivo assegurar (i) que nenhum solicitante da condição de refugiado seja penalizado, expulso, ou devolvido, (ii) que todo refugiado goze do conjunto completo de direitos e benefícios a que tem direito enquanto refugiado, e (iii) que os direitos humanos de todo refugiado sejam garantidos. Proteção é assim baseada na lei; pode ser mais ampla que direitos, mas começa com direitos e direitos permeiam o todo (tradução livre). GOODWIN-GILL. Op. cit., p. 36 e 37.

⁸⁹ Ibid., p. 37.

⁹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas – Relações Internacionais*, v. 6, n. 2, 2008. p. 9-38.

ção de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a certo grupo social, (ii) que esteja fora de seu território de origem, (iii) cujas condições dos países de origem denotem a necessidade de proteção internacional (isto é, que seja uma pessoa que não se enquadre nas cláusulas de cessação), (iv) que não se encontre protegido por outras formas de proteção internacional, e (v) que não se inclua nas cláusulas de exclusão. Alguns instrumentos regionais, como a Declaração de Cartagena, expandiram essa definição universal, incorporando aos motivos que podem ensejar o reconhecimento da condição de refugiado a grave e generalizada violação de direitos humanos.

Para permitir que os Estados partes da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67 implementem suas disposições, os refugiados devem ser identificados. Tal identificação dá-se por meio da determinação da condição de refugiado, um procedimento que, apesar de não ser definido pela Convenção de 51, deve obedecer a requisitos mínimos para garantir que pessoas refugiadas possam ter respeitados seus direitos reconhecidos internacionalmente. A principal responsabilidade de se identificar aqueles que se enquadram na definição de refugiado e, portanto, de garantir que essas pessoas possam realmente se beneficiar de proteção internacional e usufruir dos direitos e prerrogativas inerentes ao status de refugiado, é do país em que essas pessoas solicitaram o reconhecimento dessa condição.

O ACNUR não apenas tem a responsabilidade de supervisionar a aplicação das disposições da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 nos Estados que são partes desses instrumentos, mas também tem a responsabilidade de fornecer proteção internacional às pessoas refugiadas e buscar soluções permanentes para seus problemas. Assim, considerando o seu mandato de proteção, o ACNUR, em certas circunstâncias, pode conduzir sua própria análise e estabelecer por si mesmo se indivíduos específicos ou não, ou membros de um determinado grupo, são refugiados no escopo da definição de refugiado trazida por seu Estatuto.

Com efeito, determinar o status de refugiado é de extrema importância porque apenas pessoas refugiadas têm uma série de direitos reconhecidos internacionalmente, que são vinculados especificamente à sua condição de deslocadas forçadas. O regime de proteção brindado pelo DIR exclusivamente a pessoas refugiadas é de extrema importância porque considera as circunstâncias específicas dessas pessoas, protegendo-as contra punições por entradas irregulares, devoluções para locais onde suas vidas e/ou liberdades estejam ameaçadas, e garantindo, outrossim, uma série de direitos mínimos que devem ser respeitados por Estados partes da Convenção de 51 e/ou do Protocolo de 67. Esse regime de proteção, todavia, não se resume apenas aos direitos dos refugiados à luz de seu status específico, abrangendo também o respeito a todos os direitos humanos desses indivíduos. É preciso

ter em mente a necessidade de se oferecer mecanismos capazes de resguardar e efetivar a proteção integral dos refugiados, ou seja, aquela proteção que garanta não apenas os direitos protegidos pelo DIR, mas ainda os direitos humanos dessas pessoas, em conformidade com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Referências Bibliográficas

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. In: _____; SANTIAGO, J. R. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos/ACNUR, 2004.

CARVALHO RAMOS, André de. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: CARVALHO RAMOS, André de, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de A. (orgs). *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CLA Cultural, 2011. Executive Committee of the High Commissioner's Programme. *Detention of Refugees and Asylum-Seekers n. 44 (XXXVII) – 1986*.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The*

Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Inter-Parliamentary Union and UNHCR. *A guide to international refugee protection and building state asylum systems: Handbook for Parliamentarians* n. 27, 2017.

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

_____. Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas – Relações Internacionais*, v. 6, n. 2, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, n. 43, p. 11-33, jul/dez 2014.

PIOVESAN, Flávia; JUBILUT, Liliana Lyra. The 1951 Convention and the Americas: Regional Developments. In: ZIMMERMANN, Andreas. (Org.) *Commentary on the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Oxford: Oxford University

Press, 2011.

SPINDLER, William. The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity. *Forced Migration Review*, 24, November 2005. p. 64-65.

STAINSBY, Richard. UNHCR and Individual Refugee Status Determination. *Forced Migration Review* 32, 2009. p. 52-53.

TÜRK, Volker; DOWD, Rebecca. Protection Gaps. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

UNHCR. *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate* (The Glossary), 2020.

_____. *Manual de procedimentos e critérios para determinar o estatuto de refugiado*. Genebra, 2018.

_____. *Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee*, setembro de 2005.

_____. *Guidelines on International Protection n. 2: "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*.

_____. *Guidelines on International Protection n. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*.

_____. *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*. 19 February 2001, EC/GC/01/4.

ZIMMERMANN, Andreas; MAHLER, Cláudia. Article 1, A, para 2. (Definition of the term “refugee”/Définition du terme réfugié). In: ZIMMERMANN, A. (Org.). *Commentary on the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

O *Status* de Refugiado enquanto um Conceito Europeu: reflexos de uma construção hegemônica

Tatiana Cardoso Squeff*

Introdução

Nos últimos anos, o crescimento do número de migrantes ao redor do mundo vem sendo um destaque da agenda global. No último relatório da Organização Internacional para Migrações (OIM), estes chegavam à 272 milhões de pessoas, o que equivaleria a 3,5% da população mundial¹ e cuja projeção para 2050 não seria passível de realizar². Dentre as causas para os números crescentes e para tal conclusão estão a ocorrência de eventos agudos, os quais forçam as pessoas a deslocarem-se e igualmente impedem o seu retorno, tais como instabilidades internas e crises econômicas, conflitos armados e violência extrema, mudanças demográficas e tecnológicas e, ainda, alterações climáticas³.

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito e professora adjunta da Graduação em Direito Internacional da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito Público pela Universidade do vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

¹ IOM - International Organization for Migration. *World Migration Report*. 2020. p. 21. Disponível em: <https://www.csem.org.br/wp-content/uploads/2019/11/OIM_-World-report-2020.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

² Ibid., p. 20.

³ Ibid., p. 20.

Apesar disso, o mesmo relatório apontou para a existência de apenas 25,9 milhões de refugiados⁴, perfazendo 9,5% do número de migrantes apontados. Esse número, sem dúvidas, causa estranheza na medida em que o reconhecimento da condição de refugiado tem como pressuposto garantir a segurança e a dignidade daqueles que saem do seu local de origem em função de um fundado temor em busca de proteção⁵, o que, no contexto atual, não parece limitar-se mais às condições restritas prescritas pela Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁶ para a concessão de refúgio.

Logo, considerando a constante presença de outras situações que não aquelas tradicionalmente compreendidas como causas para o reconhecimento de refúgio no plano internacional, tais como raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou por opinião política de grupo, questiona-se por meio deste texto a inalterabilidade normativa do instituto. Pontualmente, visa-se abordar o seguinte problema: por que não se consegue expandir normativamente a definição de refugiado no plano internacional?

A hipótese com a qual se trabalha é de que a do-

⁴ Ibid., p. 21.

⁵ UNHCR. *UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' – Which is right?*. Genebra, 11 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁶ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

minação da agenda internacional por parte de países situados no Norte Global impede a alteração da linguagem na qual o tema dos refugiados é rotineiramente abordado, havendo um predomínio da pauta político-securitária em detrimento de uma perspectiva mais humanista. Com isso, visa-se expor que esta não apenas é, como sempre foi a visão das nações situadas no centro do sistema-mundo sobre o tema, e que a definição de refugiado só será alterada quando esses países assim almejem, haja vista a existência de uma imperialidade nas relações internacionais a qual reflete na formulação do Direito Internacional.

Para tanto, utilizando-se do método de abordagem hipotético-dedutivo e de um recorte analítico-descriptivo quanto a análise dos objetivos, divide-se o texto em duas partes: a primeira, em que será debatido o conceito de refugiado enquanto uma proposta europeia, expondo a centralização do desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) em torno de acontecimentos no Norte Global; e a segunda, sobre as tentativas de expansão do conceito de refugiado e as suas limitações geopolíticas utilizando-se das abordagens terceiro-mundistas de Direito Internacional como base para tais considerações. Por fim, salienta-se que o procedimento para o desenvolvimento dessa pesquisa é mormente o bibliográfico, cuja seleção de materiais segue o modelo qualitativo, com especial atenção aos textos produzidos pelos autores críticos terceiro-mundistas de Direito Internacional sobre o tema.

1. O Status de Refugiado: a construção de um instituto em um ordenamento eurocentrado

Muito embora na história da humanidade existam diversos registros atinentes ao massivo deslocamento transfronteiriço de indivíduos os quais se viam pressionados a sair de seus países de origem por força de eventos belicosos, políticos e religiosos, a proteção jurídica conferida à pessoa que se encontra em tal situação é um ato recente⁷. Até o século XX, no plano internacional, não haviam regras específicas destinadas à proteção daqueles que buscavam a tutela de outro Estado por motivos de perseguição, tratando-se meramente de uma prerrogativa do Estado, dependendo-se, portanto, da generosidade dos mesmos⁸.

Apesar de ser considerado um instituto derivado do *asylon* (asilo, em grego), segundo o qual, em linhas gerais, o Estado receptor poderia conferir proteção a uma pessoa não-nacional que tivesse cometido crime político no Estado de origem⁹, o refúgio, enquanto categoria jurídica apartada, só emerge na ordem inter-

⁷ MONTEIRO, Lara Lobo. Aspectos Históricos e Contemporâneos acerca da proteção internacional dos Refugiados. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, a. 1, v. 1, pp. 597-637, 2007. p. 598.

⁸ RAMOS, André de Carvalho et al. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme de Assis (orgs.). *60 anos de ACNUR Perspectiva de futuro*. São Paulo: ACNUR, 2011. p. 24-25.

⁹ ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 18.

nacional em 1921 sob os auspícios da Liga das Nações, em resposta aos enormes influxos migratórios involuntários destinados à Europa originários da Guerra dos Balcãs (1912-1914), da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e, especialmente, da Revolução Russa e seus desdobramentos (1917-1922)¹⁰.

Mesmo não tendo definido o termo refugiados de imediato, a Organização nunca “negou responsabilidade permanente pela proteção jurídica dos refugiados”, disponibilizando suas estruturas para debater as respostas que seriam oferecidas aos mesmos¹¹. Assim, ela não só criou o Alto Comissariado para os Refugiados Russos (ACRR) em 1921¹², mas igualmente desenvolveu diversas ações as quais culminaram na Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933¹³, forte no aumento do contingente migratório forçado na Europa¹⁴.

Ratificada por oito Estados¹⁵ e restrita aos russos, armênios e assimilados (como sírios e curdos), “os principais dispositivos da Convenção de 1933 [...]

¹⁰ Ibid., p. 20-21; RAMOS, Op. Cit., p. 25; GUERRA, Sidney. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 43-44.

¹¹ ANDRADE. Op. cit., p. 22-27 – em especial p. 23.

¹² Ibid., p. 39-42 ; JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 75.

¹³ LEAGUE OF NATIONS. *Convention Relating to the International Status of Refugees*. Geneva, 28 oct. 1933. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁴ ANDRADE (1996), Op. Cit., p. 39-44 e 48-62; PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria: Direitos Humanos e Alteridade*. Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2011. p. 29.

¹⁵ JUBILUT. Op. Cit., p. 76.

diziam respeito às medidas administrativas, à situação jurídica, às condições de trabalho, ao bem-estar e assistência, à educação, e ao regime fiscal aplicáveis aos refugiados”, os quais tornavam-nos em migrantes especiais no Estado de acolhida¹⁶.

Ato contínuo, fruto da ascensão de Hitler na Alemanha, outro grupo de pessoas não abrangidas pela tutela então edificada passou a sofrer perseguição não apenas política, mas também racial, ensejando a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, com o fito de auxiliar na migração e reassentamento desses indivíduos¹⁷. Além disso, em 1938 igualmente arquitetava-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha, ratificada por três Estados, cujas previsões contribuíram para a formação da atual nomenclatura de refugiado no âmbito normativo internacional¹⁸. Mais especificamente, estipulou-se a necessidade de comprovar que (a) o seu Estado de origem não oferecia mais proteção ao interessado; e que (b) a motivação para a fuga não se pautava apenas critérios de ordem meramente pessoal¹⁹.

¹⁶ ANDRADE, José H. Fischel de. O Direito Internacional dos refugiados em Perspectiva Histórica. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; MOISES, Cláudia Perrone. (orgs.). O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. São Paulo: Ed. USP, 1999. p. 90. Cf. ainda: SANTIAGO, Jaime Ruiz. Os direitos humanos dos refugiados no Brasil. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, a. XLV-XLVI, n. 84-86, p. 71-83, dez. 1992/Mai. 1993. p. 126-127.

¹⁷ JUBILUT. Op. cit., p. 77; ANDRADE. Op. cit., p. 94-95.

¹⁸ ANDRADE. Op. cit., p. 103-106.

¹⁹ Ibid., p. 103-104.

Apesar disso, com a iminência da Segunda Guerra Mundial, esses órgãos foram extintos em 1938. Logo, na tentativa de evitar que os avanços obtidos ao longo de duas décadas fossem perdidos, edifica-se o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR), inaugurando “uma nova fase do Direito dos Refugiados”, consoante Jubilit²⁰. “[I]sso porque, até então, a qualificação de uma pessoa como refugiada era feita a partir de critérios coletivos, ou seja, em função de sua origem, sua nacionalidade ou sua etnia”²¹ – e com o ACLNR, critérios individuais mencionados na Convenção de 1938, especificamente no tocante à perseguição, passam a ser o objeto de análise para o reconhecimento do refugiado enquanto tal.

Outrossim, isso não foi suficiente para que a sua atuação restasse cada vez mais limitada durante a Segunda Guerra Mundial. Afinal, apenas países neutros – cada vez em menor número – absorviam refugiados que escapavam às hostilidades²². Ademais, os fundos disponíveis mostravam-se cada vez menos suficientes para atender os cerca de 40 milhões de refugiados oriundos do conflito²³.

Com o fim das hostilidades e constituída a Organização das Nações Unidas (ONU), todas essas instituições foram substituídas pela Organização Internacional para os Refugiados (OIR), a qual abriu as portas

²⁰ JUBILUT. Op. cit., p. 77.

²¹ JUBILUT. Op. cit., p. 77.

²² ANDRADE. Op. cit., p. 119.

²³ JUBILUT. Op. cit., p. 77.

em 1948 e tinha o seu fim previsto para 1950²⁴. Todavia, ela só veio a fechar as portas efetivamente em 1952, quando já estava vigorando outro órgão, permanente, para a proteção de refugiados a nível internacional²⁵. Trata-se do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja edificação fora determinada pela Assembleia Geral da ONU através da Resolução n. 319-A (IV) de 1949²⁶, e que deu início às suas atividades em 1º de janeiro de 1951, com o condão de proteger os refugiados, organizando e promovendo ações duradouras direcionadas aos interesses destes.

Inclusive, sob os seus auspícios é que se inaugurou a proteção internacional dos refugiados, notadamente pela edição da Convenção de 51, a qual trazia concretamente – e objetivamente – quem poderia ser considerado refugiado ao buscar a proteção de outro país ao evadir-se do seu Estado de origem, além de listar uma série de direitos que os refugiados possuíam nos Estados de acolhida. A saber, a definição e refugiado para os fins da referida Convenção de 51 é a seguinte:

Art. 1. 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

²⁴ Ibid., p. 78.

²⁵ ANDRADE. Op. cit., p. 124.

²⁶ UNITED NATIONS. *General Assembly Res. 319(IV)* - Refugees and stateless persons. New York, 3 dec. 1949. Disponível em: [https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/319\(IV\)](https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/319(IV)). Acesso em: 10 mai. 2021.

perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país [Europeu] 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.

Desta feita, nota-se que essa definição é bastante restritiva, vez que limita a possibilidade de ser considerado refugiado ao indivíduo que (a) saíra da Europa, (b) em razão da Segunda Guerra Mundial e da imediata polarização global que a seguira. Ademais, restringe a condição de refugiado à cinco formas de perseguição, as quais restaram salientes no contexto Europeu muito em razão das práticas realizadas pelos nazistas durante este conflito, isto é, ser perseguido por motivo de (a) raça, (b) religião, (c) nacionalidade, (d) pertencimento a um determinado grupo social²⁷ e (e) em razão de opinião política de grupo – este atendendo aos anseios dos europeus no pós-guerra, em especial pelo contexto de Guerra Fria que se conjecturava.

Nascia, assim, o “mito da diferença” – termo cunhado por Chimni²⁸ para apontar que a percepção

²⁷ Esta é a categoria mais abrangente das cinco listadas, tendo sido apontada à época como forma de abranger outras classes sociais igualmente perseguidas pelo regime nazista, como os homossexuais e os ciganos (romani). Cf. SCHLOSS, Eva. Depois de Auschwitz. Trad. Amanda Moura. São Paulo: Universo dos Livros, 2013.

²⁸ “[...] *the creation of the myth of difference: the nature and character of refugee flows in the Third World were represented as being radically different*

dos Europeus em relação à natureza e às características dos refugiados provenientes do Terceiro Mundo²⁹ seriam radicalmente diferentes daquelas percebidas em refugiados na Europa desde o final da Primeira Guerra Mundial. Afinal, enquanto estes contingentes seriam compostos por homens brancos anti-comunistas que deteriam um fundado temor para serem resguardados pelo Direito Internacional dos Refugiados, aqueles seriam apenas indivíduos buscando uma vida melhor no Norte afluente³⁰. Assim, apenas *“it was said that European refugees satisfied the individualistic criteria of political persecution as against refugees in and from the Third*

from refugee flows in Europe since the end of the First World War. Thereby an image of a ‘normal’refugee was constructed – White, male and anti-counist – which chllashed with the individuals fleeing the Third World”. CHIMNI, Bhupinder S. The geopolitics of refugee studies: a view from the south. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998. p. 351.

²⁹ Cumpre salientar que a expressão ‘Terceiro Mundo’ emerge como forma de designação dos países situados à margem do sistema político Ocidental/Europeu/Norte na/da década de 1950, entre União Soviética e Estados Unidos, como aduz Wolkmer. Contudo, o autor explica que o termo foi pela primeira vez empregado de maneira desprezível, em jornal francês, para designar países pobres em alusão ao Terceiro Estado na França revolucionária de 1789. Ademais, salienta que há autores que excluíaam deste ‘Terceiro Mundo’ os países que não foram “dominados e pilhados pelo imperialismo, excluindo deles os países socialistas da Ásia, África e América Latina”, como China e Cuba. Todavia, expõe ao longo do texto que hoje o termo é designado para identificar os países não-desenvolvidos, os quais foram colonizados pelo Ocidente, situados nos três “As” – América Latina, África e Ásia e, logo, fora dos centros industrializados, dependendo economicamente do Norte (Europa/Estados Unidos). Cf. WOLKMER, Antônio Carlos. O Terceiro Mundo e a Nova Ordem Internacional. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

³⁰ CHIMNI. Op. cit. (1998a), p. 352.

World"³¹.

Não foi por outra razão, segundo Chimni, que se criou o *non-entrée regime*, o qual barrava a entrada de pessoas oriundas do Sul Global por não possuírem o perfil padrão de refugiado que tinha a Europa como destino, sendo rechaçados com base no não-preenchimento dos requisitos estipulados na Conven o de 51, aumentando, com isso, “[*the*] *acceptance of involuntary repatriation and a focus on in-country protection and internally displaced persons*”³², as quais não protegiam ao fim e ao cabo a pessoa que temia ou que sofria persegui o e que, por conseguinte, precisava sair do seu país de origem.

Os refugiados, desta maneira, eram vistos como um problema de uma região específica. Justamente por não estarem “*escaping political persecution or inter-state war*”, mas por comporem “[*a*] *mass influx [of people] fleeing political and economic breakdown brought on by civil war or social unrest*”³³, o entendimento Europeu era de que os migrantes provenientes do Terceiro Mun-

³¹ Ibid., p. 356. Tradu o livre: “[...] refugiados Europeus satisfaziam os critérios individuais de persegui o política da defini o de refugiado”.

³² Ibid., p. 352. Tradu o livre: “a aceita o de repatri o involuntária e o enfoque em medidas domésticas voltadas a pessoas deslocadas internamente.” Cf. também: CHIMNI, Bhupinder S. Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection. *Journal of Refugee Studies*, v. 13, n. 3, pp. 243-263, 2000, p. 254-255.

³³ CHIMNI. Op. cit. (1998a), p. 358. Tradu o livre: “[...]escapando de uma persegui o política ou de um conflito armado inter-estatal [...] um influxo massivo de pessoas que fogem de colapsos políticos e econ micos oriundos de Guerra Civil ou inquieta es sociais.”

do – pois não podiam ser chamados de refugiados – “*abused hospitality, and that their numbers were too large*” para receber uma proteção especial³⁴. Apesar disso, registra-se que não havia “[a] *serious exercise to determine whether those fleeing the former Socialist bloc countries were not leaving for mixed motives or simply for a better life in the West [North]*”³⁵.

Ou seja, ao fim e ao cabo, restava claro que apesar de ter sido um marco importante para a proteção dos refugiados à nível internacional, a Convenção de 1951 era um documento eurocentrado, isto é, voltado à aliviar problemas dos Europeus – e não do restante do globo³⁶. Permanece, desta maneira, a impressão de que “*life and epistemology do not imitate legal categories. Instead, legal categories most often seek to ‘discipline’ life and knowledge to realize dominant interests in society*”, no caso, dos Europeus, como ponderou Chimni³⁷, ao se

³⁴ Ibid, p. 357. Tradução livre: “[...] abusavam da hospitalidade e que o contingente era muito grande.”

³⁵ Ibid., p. 360. Tradução livre: “[...] um exercício sério voltado a determinar se aqueles que fugiam de países que compunham o antigo bloco socialista estavam partindo por motivos variados ou se buscavam uma vida melhor no Oeste.”

³⁶ CHIMNI, Bhupinder S. The law and politics of regional solutions of the refugee problem: the case of South Asia. *RCSS Policy Studies*, n. 4, pp. 1-16, 1998b, p. 3. Disponível em: https://www.rcss.org/publication/policy_paper/RCSS%20Policy%20Studies%204.pdf. Acesso em: 12 jan. 2021.

³⁷ CHIMNI, Bhupinder S. The birth of a ‘discipline: from refugee to forced migration studies. *Journal of Refugee Studies*, v. 22, n. 1, p. 11-29, 2009. p. 12. Tradução livre: “[...] a vida e a epistemologia não imitam as categorias legais. Ao contrário, as categorias legais é que frequentemente buscam disciplinar a vida e o conhecimento para concretizar os interesses dominantes da sociedade”.

debruçar sobre as limitações encontrada pelo Refugee Studies para se aperfeiçoar.

Essa percepção encontra guarida nas abordagens terceiro mundistas de Direito Internacional, segundo a qual a história e os desenvolvimentos normativos deste ramo da ciência jurídica são parciais, restando calcada no paradigma eurocêntrico das relações internacionais³⁸, apresentando, por isso, uma verdadeira opressão em relação a outras perspectivas e formas de conhecimento (aqui, no caso, de compreender quem é o ser refugiado), retratando, por conseguinte, a existência de um universalismo de fachada, pois evidentemente fechado epistemologicamente no contexto europeu.

Por mais que se debata no plano internacional o surgimento de uma nova ordem internacional após a Segunda Guerra Mundial, centrada no homem e na assecuração de seus direitos, é inevitável ponderar quem é este homem, sujeito de Direitos e tutelado pelo Direito (Internacional). No caso, a resposta é o homem, branco, europeu, cristão, heterossexual e burguês – classificação essa estruturada pelos estudos descoloniais³⁹, cujo pensamento parte do pressuposto de que mesmo com a descolonização, padrões hierárquicos

³⁸ Cf. GALINDO, George Rodrigo Bandeira. A volta do terceiro mundo ao direito internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. v. 1, p. 119 -124, 2013.

³⁹ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. *Novos estudos jurídicos*, v. 19, n. 1, p. 201-230, 2014. p. 205.

coloniais ainda se mantêm vivos na sociedade, oriundos da dominação exercida ainda nos dias atuais pelo Norte Global no plano ideológico-discursivo e das relações intersubjetivas⁴⁰, que constroem um cenário de imperialidade⁴¹ no âmbito político-econômico dos países do Sul⁴².

Esse cenário se traduz em uma complexa estrutura, a qual abrange diversos níveis de opressão⁴³, é que se encontra a colonialidade do ser, a qual se vincula “à experiência vivida da colonização” pelo sujeito – o ser colonizado, que será alvo da violência e dos abusos da colonialidade/imperialidad⁴⁴, onde situamos os re-

⁴⁰ QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y modernidad/racionalidad. In: BONILLA, Heraclio (Org.). *Los conquistados: 1492 y la población indígena de las Américas*. Ecuador: Libri Mundi, Tercer Mundo Editores, 1992. p. 446.

⁴¹ Segundo Ballestrin, “[...] assim como o colonialismo pode ser compreendido como um resultado do imperialismo, a colonialidade deve ser compreendida como um resultado da Imperialidade, a lógica do imperialismo, na modernidade”. Cf. BALLESTRIN, Luciana Maria de A. Modernidade/Colonialidade sem “Imperialidade”? O Elo Perdido do Giro Decolonial. *Revista Dados*, v. 60, n. 2, p.505-540, 2017. p. 520.

⁴² DUSSEL, Enrique. 1492: *El encubrimiento del Outro* – Hacia el origen de “mito de la modernidad”. La Paz: Plural Editores, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1994. p. 13-22.

⁴³ Aqui, refere-se pontualmente aos diversos tipos de colonialidade que emergem, como a do poder, a do fazer, a do saber, a do ser, a de gênero, e etc. Cf. MIGNOLO, Walter. *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Ediciones del signo, 2010. p. 12.

⁴⁴ MALDONALDO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMES, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón. *El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 130.

fugiados do Sul Global, ou melhor, aqueles migrantes que não são passíveis de receber a proteção proveniente da Convenção de 1951 por não preencherem os parâmetros impostos pela modernidade europeia. E mesmo as tentativas de abertura promovidas ao longo dos anos no Direito Internacional não foram capazes de superar essa condição subalterna do refugiado do Sul Global, como se verá no ponto a seguir.

2. As Tentativas de Expansão e as suas Limitações Geopolíticas

Normalmente, atrela-se a expansão do conceito de refugiado promovida pelo Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁴⁵ ao cenário global pós-1960, em que ganhava força o movimento em torno da aplicação efetiva do princípio da autodeterminação dos povos, constante nas bases da Carta da ONU de 1945⁴⁶, apregoando o entendimento de que, para que esta atingisse os seus propósitos, seria necessário o fim da descolonização⁴⁷. Portanto, à

⁴⁵ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18, fev. 2021.

⁴⁶ UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. São Francisco, 26 jun. 1945. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>. Acesso em: 10 de mai. 2021.

⁴⁷ Art. 1. Os propósitos das Nações Unidas são: [...] (2) Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal. (grifo nosso). Para um debate sobre o tema, cf. HIGGINS, Rosalyn. *Problems & Process: international law and how we use it*.

luz dos diversos processos de emancipação formal que seguiram esse momento, em especial na África⁴⁸ e no sudeste asiático, diversos conflitos locais afloraram, seja pela busca por autonomia, seja em função da busca pelo poder.

Esse contexto, conseqüentemente, gerou uma nova onda de pessoas deslocadas, as quais não tinham como origem a Europa e tampouco fugiam dos flagelos da Segunda Guerra Mundial e, portanto, não podiam ser amparadas pela Convenção de 51. Logo, era necessário rever as reservas temporais e geográficas contidas em tal documento, dando início a um movimento no âmbito da ONU capitaneado por U-Thant, Secretário-Geral da Organização à época, o qual buscava ampliar a aplicação da Convenção de 51 para pessoas oriundas de qualquer localidade mundana (e não mais restritos à Europa) e que tivessem fugido de seu Estado de origem a qualquer tempo (e não mais condicionais à saída anterior a 1º de janeiro de 1951)⁴⁹, culminando na adoção do citado Protocolo de 67.

Outrossim, importante lembrar que o Protocolo de 67 não alterou os motivos pelos quais as pessoas

⁴⁸ Sobre a descolonização africana, cf.: SARAIVA, José Flávio Sombra. *Formação da África Contemporânea: o renascimento cultural africano, o colonialismo e a formação dos novos estados, impasses e desafios da África*. 2 ed. São Paulo: Atual, 1987.

⁴⁹ RAMOS. Op. cit., p. 28; PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

temiam ser/eram perseguidas e, logo, deixavam o seu país de origem. Estes critérios bastante limitadores no que diz respeito ao reconhecimento da situação de refúgio de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou por opinião política, previstos na Convenção de 51, permaneceram inalterados, de modo que, ao fim e ao cabo, a mudança almejada – ao menos discursivamente – pela ONU restasse limitada.

Até mesmo, críticas ao movimento em prol da autodeterminação no âmbito da ONU, como aquela promovida por Dallier e Pellet⁵⁰, para quem a Organização não promoveu a descolonização, mas tão-somente organizou legalmente o colonialismo, haja vista “não prever a independência dos Territórios Não-Autônomos”, trazendo “apenas como possibilidade a independência dos Territórios sob Tutela”, sugerem que a própria Organização, talvez, não tivesse a intenção de alterar significativamente o contexto de dominação do Norte Global no sistema internacional, o que invariavelmente também afetaria a promoção de mudanças no conceito de refugiado da Convenção de 51.

Chimni expõe três ponderações que corroboram com essa visão. A primeira é de que existia uma corrente que entendia – erroneamente – que os refugiados que se deslocavam para outros países por questões envolvendo o Estado pós-colonial seriam um problema tão somente deste, pois inexistente um caráter inter-

⁵⁰ DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Droit International Public*. Paris: LGDJ, 1999. p. 514

nacional que fizesse com que sociedade internacional/ONU sentisse-se no dever de intervir⁵¹. Em vista disso, não poderia recair sobre os países do Norte (ou mesmo o sistema internacional mantido por ele) o fardo econômico do influxo migratório⁵².

A segunda, relativa ao fato de ACNUR, não ter adentrado em debates políticos – como a expansão do conceito de refugiado – com receio de cortes orçamentários (pois mantida por contribuições provenientes do Norte Global), fazendo com que as suas ações centrassem-se meramente na difusão do DIR posto⁵³, logo, refletindo apenas o entendimento europeu sobre o tema⁵⁴, sem olhar para os refugiados e as dificuldades por eles enfrentadas na prática, oriundas das limitações previstas na Convenção de 51.

E, por fim, a terceira está vinculada a própria fonte dos influxos massivos de pessoas por entre as fronteiras, pois, para o autor indiano, a geração cada vez maior de refugiados no globo decorria “do avanço geográfico do capitalismo e das políticas imperia-

⁵¹ CHIMNI. Op. cit. (1998a), p. 356.

⁵² CHIMNI. Op. cit. (2000), p. 250-251.

⁵³ Ibid., p. 352-353 e 362. E especialmente pela dependência econômica, cf. CHIMNI. Op. cit. (2000), p. 256.

⁵⁴ Aqui, cumpre salientar que se estaria diante de outra forma de opressão que não a do ser, em si, mas a colonialidade do saber. Esta visão está atrelada a supressão e a dominação das culturas e do conhecimento dos povos não-europeus, pautada na existência de “um [único] modo de produzir conhecimento” a ser mundialmente repetido: o Europeu/do Norte Global, logo, não permitindo que o desenvolvimento da ciência venha de outras origens/regiões/culturas. Cf. QUIJANO. Op. cit., p. 446.

listas”⁵⁵ – e não meramente dos Estados pós-coloniais. Em um exemplo concreto, Chimni⁵⁶ relembra o caso de Ruanda, em que diversos nacionais desse país buscaram refúgio no Norte por causa do colapso da nação no contexto pós-colonial (já) na década de 1990, olvidando-se da situação econômica precária na qual o país se encontrava, fruto do colapso do mercado de café e das medidas macro-econômicas impostas pelo sistema *Bretton Woods*, as quais igualmente incitaram a violência no Estado.

Nesse contexto, a festejada abertura promovida pelo Protocolo de 67 não deveria ser tão celebrada assim na medida em que ela sustenta a colonialidade do ser, persistindo em distinguir o refugiado do Norte em relação àquele oriundo do Terceiro Mundo. Além disso, tampouco se pode olvidar que o Protocolo de 67 surgiu em meio aos debates referentes à adoção de uma Convenção sobre o tema no âmbito da então chamada Organização da Unidade Africana (hoje União Africana), dando azo aos críticos à expansão conceitual de refúgio no sistema ONU, afirmando existir, sim, uma distinção entre os refugiados do Norte e do Sul Global⁵⁷.

Trata-se pontualmente da Convenção que rege os

⁵⁵ CHIMNI. Op. cit. (1998a), p. 359. No original: “[...] the displacement from the beginning of the twentieth century – the century of the refugee – has been caused by the geographical spread of capitalism and politics of imperialism.” (tradução livre)

⁵⁶ Ibid., p. 360-361.

⁵⁷ Ibid., p. 356.

aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África, adotada em 1969, a qual adicionou ao conceito de refugiado um novo grupo de pessoas que mereciam proteção, qual seja, aqueles que sofrem de grave e generalizada violação de direitos humanos⁵⁸. Esse documento regional, diferentemente do que se conjecturou no plano da ONU, portanto, preocupou-se abrigar todas as pessoas que tiveram de deixar seus países de origem devido a agressões externas, ocupação ou domínio estrangeiro, e problemas que perturbassem a ordem pública.

Em que pese essas situações fossem, de fato, compatíveis aos acontecimentos do continente africano à época, elas não representavam apenas o seu anseio de fazer com que o estudos sobre refúgio debruçassem-se para além da questão particular da pessoa, ou seja, observando também a situação político-social em que a mesma se encontrasse – o seu entorno⁵⁹. Ocorre que esse debate, justamente por não refletir o pensamento do Norte Global, atento à Guerra Fria e (apenas) a proteção dos homens brancos anti-comunistas, foi utilizado como forma de amparar argumentos que asseveravam haver uma diferença pontual entre os grupos sujeitos à tutela com fito no DIR⁶⁰ e os grupos que po-

⁵⁸ JUBILUT. Op. cit., p. 112-113.

⁵⁹ SQUEFF, Tatiana Cardoso. A expansão do conceito de refugiado: contribuições do Sul Global. *Revista Iuris Dicere*, v. 2, p. 87-104, 2017. p. 95.

⁶⁰ CHIMNI. Op. cit. (1998a), p. 356 e 359; CHIMNI. Op. cit. (2009), p. 17.

deriam, no máximo, perceber uma tutela provisória⁶¹ ao buscarem por proteção no Norte⁶² - tutela essa ancorada em humanitarismo colonialista que serve a propósitos geopolíticos específicos⁶³, os quais “mobilize a range of meanings and practices to establish and sustain global relations of domination” e “manipulate the language of human rights to legitimize a range of dubious practices, including its selective defense [of rights]” de alguns (migrantes forçados do Sul) em detrimento de outros (refugiados do Norte)⁶⁴.

Desta forma, quaisquer tentativas de revisar-se o conceito de refugiado à nível internacional encontram ao longo dos anos uma barreira quase que intransponível imposta pelo Norte Global para que estes não sejam compelidos a oferecer proteção, na qualidade

⁶¹ A proteção temporária refere-se a possível proteção que um Estado do Norte Global pode oferecer à migrantes forçados provenientes de outras localidades mundanas que não aquela tradicionalmente à refugiados, logo, permitindo um tratamento diferenciado (leia-se, menos protetivo) e, inclusive, a sua repatriação forçada ao decidir pelo término do programa, como ocorreu com pessoas oriundas da ex-Iugoslávia, Somália e Ruanda. Cf. CHIMNI. Op. cit. (1998a), p. 361-362.

⁶² Confira os diversos exemplos excludentes de tratamento de migrantes em países situados no Norte Global, como Alemanha, Estados Unidos e Canadá em: CHIMNI, Bhupinder S. *Marxism and International Law: A Contemporary Analysis*. Economic and Political Weekly, v. 34, n. 6, p. 337-349, Feb. 1999. p. 340.

⁶³ CHIMNI. Op. cit. (2009), p. 13 e 21-22.

⁶⁴ CHIMNI. Op. cit. (2000), p. 244. Tradução nossa: “[...] mobilizam uma grande variedade de entendimentos e práticas voltadas a estabelecer e sustentar as relações globais de dominação. [...] manipulam pela linguagem dos direitos humanos uma série de condutas duvidosas para legitimá-las, incluindo a defesa seletiva [de direitos]”.

de refugiado, a pessoas oriundas de outras regiões⁶⁵. A consequência disso não só é um enfraquecimento do próprio instituto do refúgio, na medida em que ele deixa de servir ao indivíduo (mas sim aos Estados dominantes), mas sim aos Estados (dominantes), como também culmina na edificação de um “Direito Internacional da exclusão”, como Chimni⁶⁶ cunhou a adoção dessas constantes manifestações e medidas restritivas pelos países do Norte.

Nesse passo, assiste razão o autor indiano quando afirma ser uma característica da contemporaneidade a constante criação de espaços geográficos de subjugação do ser⁶⁷, sendo apenas possível fugir (internacionalmente) de tais amarras caso seja essa a vontade do Norte Global. Questão essa, por exemplo, que resta evidente quando emergiram os debates atinentes a proteção dos deslocados climáticos ainda em 1985, demandando a proteção de pessoas que saíssem de seus países de origem em função de mudança ambiental drástica no seu entorno⁶⁸.

⁶⁵ CHIMNI. Op. cit. (1998b), p. 3.

⁶⁶ CHIMNI. Op. cit. (1999), p. 340. No original: “*Together, these interpretations and measures manifest a language of rejection which threatens the very institution of asylum. They epitomise the international law of exclusion.*” (tradução livre). De modo similar, Chimni cunhou, em outro texto, a sociedade contemporânea como aquela promotora de um “*global apartheid*” ou *apartheid global*, na nossa tradução, quando ela fornece benefícios à apenas uma parcela (e seus membros) do globo. CHIMNI. Op. cit. (2000), p. 251

⁶⁷ CHIMNI. Op. cit. (1998a), p. 359.

⁶⁸ PACIFICO, Andrea Pacheco; GAUDENCIO, Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, a. XXII, n. 43, p. 133-148, 2014. p. 136.

O tema, apesar de estar presente na agenda internacional desde, no mínimo, a virada do século XXI em função da publicação de estudos sobre as consequências das mudanças climáticas, o quais reportavam a possibilidade de países como Bangladesh, Kiribati e Tuvalu desaparecerem em função do aumento do nível dos mares e das consequentes inundações⁶⁹, não fez com que fosse alargada a proteção conferida aos refugiados no plano internacional. Ao contrário, regimes temporários brotaram em alguns países do Norte Global como forma de responder a tais inquietações⁷⁰— uma solução já conhecida, marcadamente excludente na medida em que não são oferecidas respostas duradoras ou proteções adequadas às pessoas deslocadas pelo clima⁷¹.

⁶⁹ BERNET, Wolfgang. *A luta de Bangladesh contra as mudanças climáticas*. Deutsche Welle, 11 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/a-luta-de-bangladesh-contra-as-mudancas-climaticas/av-18842456>>. Acesso em: 10 jan. 2021; VERNASSIERE, Arthur. Tuvalu e Kiribati, as novas atlântidas. *Le Journal International*, 20 set. 2015. Trad. Edna Vieira. Disponível em: <https://www.lejournalinternational.fr/Tuvalu-eKiribati-as-novas-Atlantidas_a3271.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁷⁰ Esse é o caso de Finlândia, Suécia e Dinamarca. Cf. WEBERHOFER, Katharina. *Climate refugees: finding a legal solution by facing the greatest humanitarian catastrophe*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2011.

⁷¹ Essas pessoas, por não perceberem uma proteção especial, muitas vezes restam à margem da sociedade, onde seus direitos fundamentais são rotineiramente violados, podendo ensejar, até mesmo, uma situação de racismo ambiental. Cf. SQUEFF, Tatiana Cardoso. Overcoming the coloniality of knowledge in international law: the case of environmental refugees. *Revista do Direito das Políticas Públicas UNIRIO*, v. 1, p. 67-80, 2019; e SQUEFF, Tatiana Cardoso; RODRIGUES, Dulcilene Ap. Mapelli. Da Sociedade de Risco à

Ademais, uma resposta notadamente colonialista e imperialista, vez que ignora o fato de as próprias mudanças climáticas serem um problema originário da modernidade e das formas de produção inauguradas pelo Norte Global⁷², o qual usufruiu desse modelo para o desenvolvimento do seu poder econômico e geopolítico⁷³; e do mesmo modo ignora os acréscimos normativos provenientes no Sul, como a Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)⁷⁴, que assume ser possível estender o reconhecimento da condição de refugiado a pessoas oriundas de locais onde graves e generalizadas violações de direitos básicos são cometidas⁷⁵, a qual já apresenta força vinculante⁷⁶ e que poderia servir, ao lado da Convenção da Organização de Unidade Africana que

Deflagração do Fenômeno dos refugiados do Clima: a exclusão da tutela jurídica como uma questão de racismo ambiental. *Revista Videre*, v. 8, p. 45-60, 2016.

⁷² CARDOSO, Tatiana. A Atribuição de Responsabilidade Civil Internacional aos Estados por Mudanças Climáticas: possibilidades. In: *Anais do VI Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco*. Florianópolis: UFSC, 2011, pp. 943-969.

⁷³ CHIMNI. Op. cit. (1998a), p. 351.

⁷⁴ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18, fev. 2021.

⁷⁵ Cf. CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 anos depois. In: SILVA: Cesar Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012, p. 19 et seq.

⁷⁶ MONDELLI, Juan Ignacio. *La fuerza de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (1984). Dez. 2018. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/pdfid/5d03d0b54.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (Convenção Africana de 69)⁷⁷, como base para os debates internacionais sobre um potencial alargamento do conceito de refugiado forjado em 1951.

Até mesmo porque, da forma como está a previsão normativa do refúgio à nível internacional hoje, ser reconhecido como tal no Sul Global parece mais estigmatizar o indivíduo, racializando a sua identidade, desconsiderando as suas lutas e declarando-o uma ameaça (ao Norte Global)⁷⁸, do que tutelá-lo.

Conclusão

O presente estudo teve como objetivo central compreender o motivo pelo qual não se mostra factível expandir normativamente a definição de refugiado no plano internacional. E a resposta é simples: não se alarga o conceito porque o Norte Global não quer. A geopolítica dos estudos sobre refúgio, para dialogar com Chimni – autor terceiro-mundista cujas contribuições foram essenciais para amparar as reflexões aqui expostas –, imprimem um padrão claro de dominação da agenda do Direito Internacional dos Refugiados por parte dos países do Norte, os quais impedem o reconhecimento de novas categorias de refugiados por acharem que, se assim o fizerem, terão diversos migrantes indesejáveis chegando às suas portas, como

⁷⁷ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>>. Acesso em: 18, fev. 2021.

⁷⁸ CHIMNI. Op. cit. (2000), p. 245, 250 e 254.

diria Buaman⁷⁹.

Visão essa que, por outro lado, não condiz com a realidade. Refugiados e migrantes forçados – colocados como categorias distintas justamente por imposição do Norte Global – já chegam às suas portas. A diferença é que o tratamento conferido a eles é distinto: se refugiado, é admitido e possui uma proteção especial do Estado; se migrante, depende da existência de alguma normativa temporária para ser admitido, sob pena de ter sua entrada negada, culminando na sua repatriação involuntária ao país onde seus direitos foram violados e, logo, na sua desconsideração enquanto sujeito de Direitos.

Trata-se do humanitarismo colonialista que permeia as relações sócio-jurídicas desde a virada da modernidade e que até hoje se mantém em função da colonialidade e da imperialidade, cujo rompimento depende da superação do domínio europeu e do reconhecimento de outros saberes e ações, desobstaculizando a plenitude do ser e aceitando as diferenças. Entende-se que somente dessa forma é que seria possível impactar o conjunto normativo posto, resignificando-o. Outrossim, sabe-se que essa é uma longa jornada, a qual precisa de um ponto de partida, logo, por que não iniciar com a rescisão da colonialidade do ser no DIR? O reconhecimento do refugiado ambiental poderia ser o princípio da mudança.

⁷⁹ Cf. BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Trad. Carlos Albeto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. O Direito Internacional dos refugiados em Perspectiva Histórica. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; MOISES, Cláudia Perrone. (orgs.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Ed. USP, 1999.

BALLESTRIN, Luciana Maria de A. Modernidade/Colonialidade sem “Imperialidade”? O Elo Perdido do Giro Decolonial. *Revista Dados*, v. 60, n. 2, p. 505-540, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Trad. Carlos Albeto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BERNET, Wolfgang. *A luta de Bangladesh contra as mudanças climáticas*. Deutsche Welle, 11 nov. 2015.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. *Novos estudos jurídicos*, v. 19, n. 1, p. 201-230, 2014.

CARDOSO, Tatiana. A Atribuição de Responsabilidade Civil Internacional aos Estados por Mudanças Climáticas: possibilidades. In: *Anais do VI Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco*. Florianópolis: UFSC, 2011, pp. 943-969.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 anos depois. In: SILVA: Cesar Au-

- gusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dou-
rados: Ed. UFGD, 2012.
- CHIMNI, Bhupinder S. The geopolitics of refugee studies: a view from the south. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998.
- _____. The Law and Politics of regional Solutions of the Refugee Problem: the case of south Ásia. *RCSS Policy Studies*, n. 4, p. 1-16, 1998.
- _____. Marxism and International Law: A Contemporary Analysis. *Economic and Political Weekly*, v. 34, n. 6, p. 337-349, Feb. 1999.
- _____. The birth of a 'discipline: from refugee to forced migration studies. *Journal of Refugee Studies*, v. 22, n. 1, p. 11-29, fev. 2009.
- _____. Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection. *Journal of Refugee Studies*, v. 13, n. 3, pp. 243-263, 2000.
- _____. The law and politics of regional solutions of the refugee problem: the case of South Asia. *RCSS Policy Studies*, n. 4, pp. 1-16, 1998b.
- DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Droit International Public*. Paris: LGDJ, 1999.
- DUSSEL, Enrique. 1492: *El encubrimiento del Outro – Hacia el origen de “mito de la modernidad”*. La Paz: Plural Editores, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1994.
- GALINDO, George Rodrigo Bandeira. A volta do terceiro mundo ao direito internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. v. 1, p. 119 -124,

ago./dez. 2013.

GUERRA, Sidney. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2011.

HIGGINS, Rosalyn. *Problems & Process: international law and how we use it*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

IOM - International Organization for Migration. *World Migration Report*. 2020.

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

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMES, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón. *El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

MIGNOLO, Walter. *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Ediciones del signo, 2010.

MONDELLI, Juan Ignacio. *La fuerza de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (1984). Dez. 2018.

MONTEIRO, Lara Lobo. Aspectos Históricos e Contemporâneos acerca da proteção internacional dos Refugiados. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, a. 1, v. 1, p. 597-637, 2007.

PACIFICO, Andrea Pacheco; GAUDENCIO, Marina

Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, a. XXII, n. 43, p. 133-148, jul./dez. 2014.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria: Direitos Humanos e Alteridade*. Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2011.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y modernidad/racionalidad. In: BONILLA, Heraclio (Org.). *Los conquistados: 1492 y la población indígena de las Américas*. Ecuador: Libri Mundi, Tercer Mundo Editores, 1992.

RAMOS, André de Carvalho et al. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto. ALMEIDA, Guilherme de Assis (orgs.). *60 anos de ACNUR Perspectiva de futuro*. São Paulo: ACNUR, 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *Formação da África Contemporânea: o renascimento cultural africano, o colonialismo e a formação dos novos estados, impasses e desafios da África*. 2 ed. São Paulo: Atual, 1987.

SANTIAGO, Jaime Ruiz. Os direitos humanos dos refugiados no Brasil. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, a. XLV-XLVI, n. 84-86, p. 71-83, dez. 1992/Mai. 1993.

SCHLOSS, Eva. *Depois de Auschwitz*. Trad. Amanda Moura. São Paulo: Universo dos Livros, 2013.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. A expansão do conceito de refugiado: contribuições do Sul Global. *Revista Iuris Dicere*, v. 2, p. 87-104, 2017.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. Overcoming the coloniality of knowledge in international law: the case of environmental refugees. *Revista do Direito das Políticas Públicas UNIRIO*, v. 1, p. 67-80, 2019.

SQUEFF, Tatiana Cardoso; RODRIGUES, Dulcilene Ap. Mapelli. *Da Sociedade de Risco à Deflagração do Fenômeno dos refugiados do Clima: a exclusão da tutela jurídica como uma questão de racismo ambiental*. *Revista Videre*, v. 8, p. 45-60, 2016.

UNHCR. *UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' - Which is right?* Genebra, 11 jul. 2016.

UNITED NATIONS. *General Assembly Res. 319(IV) - Refugees and stateless persons*. New York, 3 dec. 1949.

VERNASSIERE, Arthur. Tuvalu e Kiribati, as novas atlântidas. *Le Journal Intenrational*, 20 set. 2015.

WEBERHOFER, Katharina. *Climate refugees: finding a legal solution by facing the greatest humanitarian catastrophe*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. *O Terceiro Mundo e a Nova Ordem Internacional*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

“Refugiado”: uma revisão da categoria à luz da perspectiva de gênero

Julia Bertino Moreira*
Sophia Teixeira Souza**
Lívia Major***

Introdução

Historicamente, a temática de gênero foi negligenciada e invisibilizada nas pesquisas sobre migrações¹, incluindo os estudos sobre refúgio². Tratadas como acompanhantes ou dependentes, seja de seus maridos ou pais, as mulheres não eram tidas como sujeitas migrantes ou refugiadas de forma autônoma.

* Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora do Bacharelado de Relações Internacionais e dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais e em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Vinculada à Cátedra Sérgio Vieira de Mello da mesma universidade. Líder do Grupo de Pesquisa MIGREF cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científica e Tecnológico (CNPQ).

** Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFABC. Vinculada ao Grupo de Pesquisa MIGREF.

*** Graduada em Jornalismo e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da UFABC. Vinculada ao Grupo de Pesquisa MIGREF.

¹ PESSAR, P. R.; MAHLER, S. J. ‘Transnational migration: bringing gender in’. *International Migration Review*, v. 37, n. 3, p. 812-846, 2003.

² FIDDIAN-QAESMIEH, E. ‘Gender and Forced Migration’. In: FIDDIAN-QAESMIEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Dessa maneira, não eram analisados aspectos diversos relacionados aos processos e às experiências migratórias dessas mulheres, desde a tomada de decisão sobre migrar até a adaptação ao novo local de destino. Com isso, inviabilizou-se a produção bibliográfica nessas áreas de estudos que gerasse dados desagregados a partir do recorte de gênero³ e que tangenciasse a diversidade envolvida nas múltiplas dimensões dos deslocamentos.

Tal omissão fundamentava-se pelo paradigma dos estudos migratórios que tinha no homem migrante⁴ sua unidade de análise, portanto seu referencial conceitual e metodológico na forma de produção do conhecimento, desde ao menos o final do século XIX, assim como o homem refugiado⁵ nos estudos sobre refúgio a partir da metade do século XX. Ainda que, mais recentemente, tenha se passado a lançar luz à temática de gênero⁶ ao se estudar migrantes e o universo do refúgio, sustenta-se que essa ausência percebida em termos históricos merece ser considerada de forma crítica, reforçando a literatura que denuncia tal invisibilidade a partir da produção acadêmica brasileira deste campo do conhecimento.

³ PERES, R. G.; BAENINGER, R. 'Migração feminina: um debate teórico e metodológico no âmbito dos estudos de gênero'. In: *Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*. Águas de Lindoia, novembro 2012.

⁴ PESSAR, P. R.; MAHLER, S. J., Op. cit.

⁵ FIDDIAN-QAESMIEH, E., Op. cit.

⁶ MOROKVASIC, M. 'Gendering migration'. *Migracijkske i etnicke teme*, v. 30, p. 355-378, 2014.

Visando contribuir para tal debate, que entrelaça as áreas de migrações e refúgio à de gênero, pretende-se, com este texto, discutir a construção da categoria 'refugiado' a partir da contextualização histórica da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁷ na Europa do pós-Segunda Guerra Mundial. O argumento desenvolvido neste capítulo é de que não apenas a categoria foi erigida de forma eurocentrada, como masculinizada, a partir de uma visão androcêntrica, tendo como base de análise a Convenção de 51 e o posterior Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁸.

Metodologicamente, adota-se um ponto de vista feminista, com inspiração sobretudo em Brooke Ackersly, que chama atenção para a importância de se revisar conceituações e o modo de produção do conhecimento através do processo de pesquisa⁹. Em termos das técnicas e dos materiais de pesquisa empregados, o capítulo se pauta por revisão da literatura especializada na área de migrações e refúgio, assim como pesquisa documental – englobando instrumentos jurídicos internacionais, documentos oficiais governamentais, além dos produzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e por Organizações Não-Gover-

⁷ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁸ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁹ ACKERLY, B. 'Feminist methodological reflections'. In: KLOTZ, A.; PRAKASH, D. (ed.). *Qualitative Methods in International Relations: a pluralist guide*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2008. p. 43-60.

namentais (ONGs).

Quanto à sua estrutura, o capítulo se encontra dividido em três seções. A primeira faz um balanço bibliográfico na área de migrações e refúgio, intersectando com a literatura de gênero. Aqui é importante ressaltar que o refúgio é tratado metodologicamente a partir da interação com a área de pesquisa mais ampla, ou seja, das migrações. Vale lembrar que pessoas refugiadas são consideradas pela literatura como migrantes internacionais forçadas¹⁰ e, com isso, não faria sentido tentar compreender a condição da mulher refugiada de maneira desconectada da mulher migrante.

Na sequência, a segunda parte enfoca o processo de edificação da categoria analisada e, nessa medida, o título do capítulo – que dá destaque ao termo ‘refugiado’ – reflete o argumento aqui desenvolvido. Por fim, percorrem-se as orientações mais recentes por parte da ONU a respeito do tratamento da questão de gênero em matéria de refúgio, assim como orientações nacionais – contudo não serão adentradas as discussões e diretrizes destinadas à questão específica da sexualidade, o que renderia uma pesquisa à parte. A intenção do texto é demonstrar que, a despeito das modificações posteriores ao cenário internacional do pós-guerra, estas não foram suficientemente aptas a suprir essa lacuna em termos de gênero na categoria ‘refugiado’ –

¹⁰ MOREIRA, J. B.; SALA, J. B. ‘Migrações forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes’. In: JUBILUT, L. L. et al. *Migrantes Forçad@s: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora UFRR, 2018. p. 15-42.

o que corrobora o argumento apresentado e, com isso, escancara as inúmeras dificuldades ainda vivenciadas pelas mulheres refugiadas mundo afora.

1. Migrações, Refúgio e Gênero: um balanço da literatura

Ao se fazer um balanço sobre os estudos de migrações, refúgio e gênero, é de se destacar que os avanços introduzidos nessa área do conhecimento se devem à influência do pensamento feminista nas Ciências Sociais a partir das décadas de 1970 e 1980¹¹. O objetivo ao se abordar o fenômeno das migrações consiste em – como faz toda pesquisa feminista¹² – localizar onde estão as mulheres e qual o tratamento dado a elas no âmbito dessas pesquisas.

Conforme já pontuado, as mulheres migrantes foram tradicionalmente tratadas como acompanhantes dos homens migrantes, identificadas pelos pesquisadores como mães, filhas e esposas, de tal modo que seus próprios motivos de deslocamento foram historicamente ignorados¹³. Assim, também foram ignoradas quaisquer exceções desse suposto padrão e as possíveis relações entre os papéis de gênero nas sociedades de origem, bem como os obstáculos específicos experimentados por mulheres durante o percurso migratório e, ainda, as condições particulares de reconhecimento

¹¹ FIDDIAN-QAESMIEH, E. Op. cit.

¹² ACKERLY, B. Op. cit.

¹³ MOROKVASIC, M. Op. cit.; PESSAR, P. R.; MAHLER, S. J. Op. cit.; PERES, R. G.; BAENINGER, R. Op. cit.

do status de refugiada¹⁴ nos países receptores.

Isto posto, é possível inferir que as mulheres migrantes haviam sido estudadas como subcategoria (do homem migrante) por várias décadas¹⁵. Boyd e Grieco¹⁶ apontam que as pesquisas sobre migrações vislumbravam a figura do migrante como um homem movido pelo interesse econômico e a figura do refugiado como aquele movido por perseguições étnico-raciais e religiosas. Contudo, por serem homens e mulheres sujeitos de pesquisa distintos, tal cenário na produção acadêmica precisava ser modificado.

Dadas as lacunas em termos teóricos-conceituais e metodológicos para explicar o fenômeno das migrações forçadas femininas, autoras da área apontavam para a necessidade de se analisar gênero nos diferentes estágios da migração: a partida do país de origem, a passagem por países de trânsito e a recepção no país de destino¹⁷. Isto porque, apesar das causas estruturais dos volumosos movimentos migratórios parecerem equivalentes para ambos os gêneros, as suas consequências não o são¹⁸. Esta inequidade se justifica porque o gênero não opera apenas como um marcador indivi-

¹⁴ MOROKVASIC, M. Op. cit.

¹⁵ PESSAR, P. R.; MAHLER, S. J. Op. cit.

¹⁶ BOYD, M.; GRIECO, E. M. 'Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory'. *Migration Information Source*, Washington D. C. 2003. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

¹⁷ BOYD, M.; GRIECO, E.M. Op. cit.; PESSAR, P. R.; MAHLER, S. J. Op. cit.

¹⁸ Ibid.

dual, mas igualmente como um princípio organizador das estruturas sociais¹⁹. Era preciso, então, entender quais os impactos dos papéis de gênero esperados das mulheres, desempenhados por elas e negociados identitariamente nas relações com os homens, analisando-os nos três níveis constituintes do ser social “mulher” – individual, familiar e social. A partir disso, seria possível compreender de forma mais complexa os diversos processos vivenciados por elas ao longo dos deslocamentos.

A década de 1970 marcou a ascensão das abordagens feministas e pós-coloniais²⁰, momento em que se deu também a emergência da abordagem *Women and Development* (WAD)²¹, a qual focou nos movimentos migratórios de países tidos como do Terceiro Mundo para os de Primeiro Mundo, assim como na inserção de migrantes no mercado de trabalho das sociedades receptoras. Enquanto os homens migrantes eram incorporados à mão de obra operária no setor industrial, as mulheres migrantes exerciam trabalhos domésticos na esfera do cuidado, sendo empregadas por mulheres ocidentais de classe média²². Observava-se, então, a reprodução no país de destino da divisão sexual do trabalho existente na sociedade de origem: mulheres predominantemente encarregadas do trabalho domés-

¹⁹ Ibid.

²⁰ FIDDIAN-QAESMIEH, E., Op. cit.

²¹ Ibid.

²² BOYD, M.; GRIECO, E.M. Op. cit.; FIDDIAN-QAESMIEH, E. Op. cit.

tico e, homens, do trabalho industrial²³.

A vertente feminista da década seguinte inseriu nos estudos de migrações a abordagem *Gender and Development* (GAD), a qual, pela primeira vez, conferia às mulheres a centralidade da análise²⁴. Estes estudos problematizavam as expectativas de desempenho dos papéis de gênero nas sociedades, além de começarem a introduzir outros atributos sociais importantes a serem considerados – como raça, classe social, etnia, idade – os quais, mais tarde, viriam a compor a abordagem interseccional²⁵.

Nesse contexto, os métodos de pesquisa das migrações ainda incluíam dados sobre mulheres enquanto subgrupo, o que as feministas acusavam como sendo uma contínua negligência às particularidades das histórias das mulheres migrantes. Supunha-se a categoria migrante neutra em termos de gênero quando se referia apenas às experiências masculinas e à categoria da “mulher migrante” como específica, uma subcategoria que retratava as migrantes em lugares fixos de esposa, mãe, filha²⁶. Mantinha-se, com isso, o estereótipo feminino como uma figura “passiva, dependente,

²³ BOYD, M.; GRIECO, E.M. Op. cit.; FIDDIAN-QAESMIEH, E. Op. cit.; MOROKVASIC, M. Op. cit.; PERES, R. G.; BAENINGER, R. Op. cit.

²⁴ FIDDIAN-QAESMIEH, E. Op. cit.

²⁵ Ibid; MOROKVASIC, M. Op. cit.; PERES, R. G.; BAENINGER, R. Op. cit.

²⁶ BOYD, M.; GRIECO, E.M. Op. cit.; FIDDIAN-QAESMIEH, E., Op. cit.; MOROKVASIC, M. Op. cit.; PERES, R. G.; BAENINGER, R. Op. cit.

vulnerável e, portanto, periférica para a política internacional”²⁷.

Assim, a identidade da migrante era duplamente subordinada: uma vez ao homem migrante que fazia a travessia junto com ela e outra, à presença de crianças²⁸. A história da mulher migrante era, portanto, omitida em função do seu papel de mãe ou esposa, sendo igualmente negligenciados outros fatores do deslocamento que não fossem decisões tomadas por homens. Com isso, o estereótipo da migrante ou refugiada pautava-se sobretudo nos cenários de migrações forçadas desencadeados por conflitos armados²⁹. A imagem da mulher refugiada era, e continua sendo, a de uma mãe muitas vezes viúva e empobrecida pela guerra, com crianças pequenas a tiracolo. Dessa forma, o tratamento dado pelas organizações internacionais e pela mídia ocidental à refugiada é de vítima, de modo que a única forma possível de agência se traduz na busca pelo refúgio. Tanto que o seu deslocamento não é solitário, mas inserido em um numeroso grupo de migrantes que seguem rotas muitas vezes difusas e sem o objetivo de solicitar refúgio em países predeterminados.

São inegáveis os impactos que a violência intrínseca aos conflitos armados impõe às mulheres, que desencadeiam agressões genderizadas como várias formas de abuso sexual, além da destruição de casas e dos

²⁷ SMITH, M. D. 'Rethinking gender in the international refugee regime'. *Forced Migration Review*, v. 53, p. 65-66, 2016.

²⁸ FIDDIAN-QAESMIEH, E., Op. cit.

²⁹ Ibid; MOROKVASIC, M. Op. cit.

meios de subsistência, comumente sob responsabilidade das mulheres³⁰. Esta tendência de estudo e observação da mídia, contudo, invisibiliza outros motivos de deslocamento para mulheres, seja enquanto migrantes, seja enquanto solicitantes de refúgio³¹.

Dadas tais ressalvas, as décadas de 1990 e 2000 trouxeram mudanças nos estudos de gênero e migrações, de maneira que as experiências genderizadas passaram a ser largamente estudadas a partir do ferramental da interseccionalidade³². Com isso, esse campo específico de conhecimento foi se consolidando, ao compatibilizar o desenvolvimento simultâneo tanto das pesquisas sobre migrações quanto das pesquisas sobre gênero, e assim propiciando a superação das categorias fixas de mulheres como mães e esposas³³. Entendendo, portanto, gênero como um princípio organizador da estrutura social e um espaço de subjetividade – tanto para aqueles que agem em conformidade com as expectativas sociais de gênero, quanto para os que não o fazem –, as pesquisas começaram a abordar as diferenças e desigualdades nos processos migratórios de mulheres e homens³⁴. Mas não só: também a questionar se e como as dinâmicas características sociais – envolvendo raça, classe, orientação sexual e he-

³⁰ PESSAR, P. R.; MAHLER, S. J. Op. cit. PERES, R. G.; BAENINGER, R. Op. cit.

³¹ PERES, R. G.; BAENINGER, R. Op. cit.

³² Ibid; FIDDIAN-QAESMIEH, E., Op. cit.; MOROKVASIC, M. Op. cit.

³³ PERES, R. G.; BAENINGER, R. Op. cit.; FIDDIAN-QAESMIEH, E., Op. cit.; MOROKVASIC, M. Op. cit.

³⁴ MOROKVASIC, M. Op. cit.

teronormatividade – podem influenciar a partida da sociedade de origem³⁵.

Logo, as lentes de gênero aplicadas aos estudos de migração, cada vez mais robustas, estão comprometidas a investigar: (1) quem se move e porquê; (2) a quem são colocados empecilhos de mobilidade; (3) quem trabalha e qual o tipo de ocupação; (4) quem é invisível ou marginalizado; (5) como as *performances* de gênero se adaptam, se mantêm ou se flexibilizam durante o processo de migração; (6) quais os impactos do deslocamento e das políticas de recepção do país de destino sobre gênero³⁶.

Os avanços teórico-conceituais e metodológicos até aqui mencionados permitiram investigações mais aprofundadas sobre as experiências migratórias das mulheres, especialmente com base em três elementos, que se interseccionam e se fazem presentes nas várias fases do processo de deslocamento. São eles: as características raciais, o status migratório e a atividade de trabalho exercida. As representações de gênero interseccionam-se com tais elementos, podendo se tornar tanto um fator de adaptabilidade quanto de dificuldade de convivência no novo país³⁷. Desse modo, analisar como as diversas identidades de mulheres se entrecruzam tornou-se um marco para o refinamento dos estudos sobre migrantes e refugiadas.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

Feito o levantamento bibliográfico acerca de migrações, refúgio e gênero, na próxima seção, adentraremos o debate sobre a padronização masculinizada da categoria de refúgio, de modo a esclarecer como, desde a sua gênese, a legislação internacional impõe à refugiada a ausência ou um lugar às margens do homem.

2. Refúgio: a construção histórica de uma categoria androcêntrica

Para se compreender a construção da categoria do 'refugiado' nos anos 50, é preciso resgatar brevemente suas origens históricas. Foi nesse período que se institucionalizou um regime internacional específico sobre esta temática, pautado pela elaboração de uma convenção e pela instauração do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em 1950, com início de suas atividades no ano seguinte³⁸.

Considera-se neste texto um marco fundamental a constituição da ONU com a Carta de São Francisco de 1945³⁹ e, pouco depois, a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948⁴⁰.

³⁸ ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. Brasília: ACNUR, 2015.

³⁹ ONU. *Carta das Nações Unidas*. Nova Iorque, 1945. Disponível em: <<https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁴⁰ ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*. Disponível em: <https://declaracao1948.com.br/declaracao-universal/declaracao-direitos-humanos/?gclid=EAIaIQobChMI25vbpaCo7glVwt7ICh3bswA_EAAYASAAEgJmVPD_BwE>. Acesso em: 15 jan. 2021.

Neste momento, após as atrocidades cometidas pelos regimes totalitários, passou-se a reconhecer o ser humano como sujeito portador de direitos fundamentais na esfera internacional, prezando-se pela salvaguarda da dignidade humana⁴¹.

Vale pontuar também que a DUDH previu, em seu art. 14, o direito ao asilo nos seguintes termos: “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”⁴². No entanto, é de se notar a diferença entre “procurar” e “gozar”, visto que o gozo do asilo está condicionado a uma decisão estatal de reconhecer a pessoa individualmente como refugiada e acolhê-la em seu território. Donde se pode concluir que, se o direito ao asilo foi garantido ao indivíduo, nada se afirmou em relação ao dever estatal de reconhecer o refúgio.

No contexto do pós-guerra, em que massivos deslocamentos ocorreram tendo como palco central a Europa, verificou-se a mobilização por parte de Estados a fim de endereçar a questão a partir de um instrumento jurídico internacional no âmbito da ONU. Assim nascia a Convenção de 51, fruto de debates e negociações estatais, situada neste contexto específico temporal e

⁴¹ PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2018.

⁴² ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*. Disponível em: <https://declaracao1948.com.br/declaracao-universal/declaracao-direitos-humanos/?gclid=EAIaIQobChMI25vbpaCo7glVwt7ICh3bswA_EAAYASAAEgjmVPD_BwE>. Acesso em: 15 jan. 2021.

espacialmente⁴³. O seu art. 1o contemplava a figura do apátrida – pessoa desprovida do vínculo jurídico-político com algum Estado-nação – e, além disso, definia como ‘refugiado’ 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 pode valer-se da proteção desse país [...]⁴⁴.

Ancorada numa visão essencialmente estado-cêntrica com base no princípio da soberania, dada a preocupação com a necessidade de acolhida a expressivos contingentes populacionais, a mesma Convenção de 51 não tardou em estabelecer limitações à aplicação da referida definição de refugiado, que ficou conhecida como ‘clássica’. Tais limitações tinham cunho temporal – uma vez que restringia sua aplicabilidade aos “acontecimentos ocorridos antes de 1o janeiro de 1951” – e geográfico – diante da possibilidade de que o Estado signatário decidisse reconhecer o estatuto de refugiado apenas a pessoas de origem europeia⁴⁵. Refletia-se, com isso, o seu caráter eurocentrado e voltado tão-somente aos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial – o que, vale frisar, atestava para sua inaplicabilidade a eventos posteriores que pudessem desencadear novos deslocamentos forçados.

⁴³ MOREIRA, J. B. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. Tese de doutorado em Ciência Política. UNICAMP, Campinas, 2012.

⁴⁴ ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. Brasília: ACNUR, 2015.

⁴⁵ Ibid.

Com vistas a sanar as deficiências da Convenção em 51, em face dos movimentos de descolonização ocorridos na África e Ásia na década seguinte, um novo instrumento jurídico foi aprovado: o Protocolo de 67. Seu objetivo primordial era eliminar as ditas reservas, o que foi feito em relação à de cunho temporal, possibilitando que a definição clássica pudesse ser aplicada aos eventos daquele novo contexto histórico; contudo, permitiu brecha para a preservação daquela de teor geográfico. Isso porque os Estados signatários que já houvessem ratificado a Convenção com a reserva geográfica – a exemplo do Brasil⁴⁶ – poderiam mantê-la, em que pese a adoção do mencionado Protocolo de 67⁴⁷. Dessa maneira, é possível concluir que, se este pouco fez para suprir falhas percebidas na Convenção, quanto mais avançar em relação às suas ausências.

Dentre elas, destaca-se claramente a questão de gênero, inexistente na definição de refúgio e insuficientemente considerada ao longo dos direitos previstos aos refugiados. Note-se que a Carta da ONU⁴⁸ e a DUDH dispõem especificamente sobre a igualdade de direitos entre homens e mulheres e que os direitos humanos devem ser respeitados sem discriminação de sexo. Porém há apenas uma breve menção na Conven-

⁴⁶ MOREIRA, J. B. Op. cit.

⁴⁷ ACNUR. Op. cit.

⁴⁸ ONU. *Carta das Nações Unidas*. Nova Iorque, 1945. Disponível em: <<https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

ção de 51 sobre equiparação do tratamento dado aos nacionais em relação aos refugiados nos quesitos: trabalho das mulheres e restrições ao trabalho doméstico no art. 24⁴⁹, que versa sobre legislação do trabalho e previdência social. Contudo o mesmo dispositivo frisa que estas são questões regulamentadas pelo sistema normativo nacional ou que dependem das autoridades administrativas do país de refúgio⁵⁰.

Nesse sentido, foi sobretudo a partir dos anos 80 que autoras e ativistas feministas passaram a dirigir críticas ao texto da Convenção de 51, denunciando o

⁴⁹ Art. 24: Os Estados Partes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dados aos nacionais, no que concerne aos seguintes pontos:

a. Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas; a remuneração, inclusive abonos familiares quando os mesmos fazem parte da remuneração; duração do trabalho; horas suplementares; férias pagas; restrições ao trabalho doméstico; idade mínima para o emprego; aprendizado e formação profissional; trabalho das mulheres e dos adolescentes; e gozo de vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas;

b. A previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice, ao falecimento, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto em um sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações: (I) Existência de medidas apropriadas visando à manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição. (II) Disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência concernentes aos benefícios ou frações de benefícios pagáveis exclusivamente dos fundos públicos, bem como às pensões pagas às pessoas que não preenchem as condições de contribuição exigidas para a concessão de uma pensão normal.

⁵⁰ ACNUR. Op. cit.

paradigma masculino fundante da categoria ‘refugiado’, a qual era tratada de forma universalizada⁵¹. Isto é: o indivíduo em que se pensava ao se vislumbrar a figura do ‘refugiado’ era essencialmente um homem branco, europeu, heterossexual e cristão. A Convenção de 51 era tida, então, sob o ponto de vista feminista, como androcêntrica e heteronormativa, razão pela qual se defendia que fosse reescrita. O argumento era de que gênero deveria ser incluído como base para o fundado temor de perseguição e, portanto, como motivo de refúgio. Assim haveria um reconhecimento quanto à natureza política da resistência feminina a sistemas opressivos e violentos que mulheres enfrentam em seus países tanto na esfera pública quanto na privada⁵².

Em que pese tal defesa, o que se viu em termos práticos foi a tendência a se considerar a questão das mulheres a partir da associação com a expressão ‘pertencimento a determinado grupo social’⁵³ – o motivo de refúgio mais maleável da Convenção. Entretanto, pela visão feminista, é bastante questionável não se reconhecerem outras formas de perseguição a partir do nexos entre gênero e opinião política, nacionalidade e identidade religiosa⁵⁴ – deixando muitas mulheres à margem do regime internacional de refúgio.

⁵¹ FIDDIAN-QAESMIEH, E. Op. cit.

⁵² Ibid

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid

3. Refúgio e Gênero: novas orientações internacionais e nacionais

O vácuo deixado pela Convenção de 51 e pelo Protocolo de 67 resultou em lacunas jurídicas e, conseqüentemente, em inúmeros casos de negligência, uma vez que a condição de gênero implica em situações específicas de violência abarcadas pelo processo de deslocamento. Dentre elas, Smith⁵⁵ cita a mutilação genital feminina, o casamento forçado, os chamados crimes contra a honra e a esterilização forçada como sendo relatos comuns presentes em pedidos de refúgio feitos por mulheres.

Ademais, a título de exemplificação, a ONG Anistia Internacional⁵⁶ entrevistou um grupo de 40 mulheres sírias que atravessaram a fronteira entre a Turquia e a Grécia fugindo do conflito na Síria em 2016, e todas relataram sentir-se ameaçadas e inseguras durante a jornada. Muitas afirmaram, inclusive, que, em quase todos os países por onde passaram, sofreram abuso físico e exploração financeira, tendo sido obrigadas a fazer sexo com contrabandistas, agentes de segurança ou com outros refugiados. Outro caso de destaque diz respeito à República Democrática do Congo, que tem uma das piores taxas de violência sexual do mundo:

⁵⁵ SMITH, M. D. Op. cit.

⁵⁶ ANISTIA INTERNACIONAL. *Female refugees face physical assault, exploitation and sexual harassment on their journey through Europe*. 18 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/female-refugees-face-physical-assault-exploitation-and-sexual-harassment-on-their-journey-through-europe/>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

cerca de 48 mulheres são estupradas a cada hora⁵⁷. E não fortuitamente o país figurou como o sétimo país de origem de refugiados em 2019. Analisando esses dados, percebe-se como as mulheres, além de enfrentarem os perigos resultantes de conflitos armados e de situações de violações generalizadas de direitos humanos, estão sujeitas ainda a vivenciar outros tipos de violência especificamente relacionados a gênero.

Foi apenas em 1991 que a ONU reconheceu a existência da perseguição baseada em razões de gênero e orientação sexual⁵⁸, o que se pode considerar como um olhar interseccional lançado pela instituição internacional sobre esses temas. Como resultado, publicou-se o guia: “Solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero⁵⁹, tido como um complemento ao “Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado”⁶⁰. Contudo, o documento não tratou o fator

⁵⁷ PETERMAN, A.; PALERMO, T.; BREDENKAMP, C. ‘Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo’. *American Journal of Public Health*, v. 101, n. 6, p. 1060-1067, 2011. Disponível em: <<https://ajph.aphapublications.org/doi/10.2105/AJPH.2010.300070>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵⁸ ACNUR. *Guidelines on the Protection of Refugee Women*. Genebra, 1991. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4f915e4/guidelines-protection-refugee-women.html>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵⁹ ACNUR. *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*. 2008. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pd/48abd5660.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021. Note-se que o documento disponível para consulta é o mais recente atualmente, datado de 2008.

⁶⁰ ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação*

‘gênero’ como uma das razões de fundado temor de perseguição, apenas sugerindo uma análise da Convenção de 51 sob essa perspectiva. A esse respeito, é importante pontuar que incorporar questões de gênero na definição de refugiado demandaria uma revisão da referida Convenção de 51, congregando todos os países signatários, o que não parece algo plausível de ser realizado.

Posteriormente, em 2002, o ACNUR revisou essas mesmas diretrizes, admitindo que “historicamente, a definição de refugiado tem sido interpretada em um contexto de experiências masculinas, o que levou ao não reconhecimento de muitas solicitações de mulheres e homossexuais”⁶¹. Porém, novamente, ao invés de defender a inclusão de gênero como um motivo enumerado de perseguição para corrigir a reconhecida ausência histórica, o texto reforçou que o preconceito de gênero pode ser abordado como “perseguição por pertencimento a determinado grupo social”. Tal construção deixa implícita a ideia de que a perseguição por gênero é uma “exceção à regra”⁶² e, por serem mera orientação interpretativa das normas do estatuto, essas

da Condição de Refugiado. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

⁶¹ ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 1: perseguição baseada em gênero no contexto do artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. 2002. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9738.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁶² FIDDIAN-QAESMIEH, E. Op. cit.

diretrizes não têm força jurídica vinculante, tal qual um tratado internacional. Na prática, isso significa que, mesmo quando mulheres são vítimas de algum tipo de perseguição e conseguem prová-la, elas ainda têm o desafio de mostrar que esse temor está fundamentado em uma das cinco razões abarcadas pela Convenção de 51⁶³.

À parte das orientações internacionais, há países que decidiram adotar diretrizes próprias em âmbito nacional. Foi o caso do Canadá que, em 1993, formulou um guia⁶⁴ para proteção baseada na perseguição de gênero, tornando-se o primeiro Estado a entender gênero como uma motivação específica para o reconhecimento do refúgio. Como parte do projeto de implementação dessas diretrizes, os oficiais de imigração receberam treinamento para oferecer uma abordagem mais sensível às solicitantes. No entanto, em 2012, o país deu um passo atrás nesse sentido. Para Randall, a promulgação do *The Balanced Refugee Reform Act* dificultou o reconhecimento do refúgio baseado em perseguição por gênero⁶⁵.

⁶³ MARTIN, S. F. Gender and the Evolving Refugee Regime. *Refugee Survey Quarterly*, v. 29, p. 104-121, 2010.

⁶⁴ CANADA. *Guidelines Issued by the Chairperson, Pursuant to Section 65(3) of the Immigration Act: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution*. Immigration and Refugee Board, Ottawa, Canada. 1993.

⁶⁵ RANDALL, M. 'Particularized Social Groups and Categorical Imperatives in Refugee Law: State Failures to Recognize Gender and the Legal Reception of Gender Persecution Claims in Canada, The United Kingdom, and the United States'. *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*, v. 23, p. 529-572, 2015.

Trazendo a discussão para a nossa realidade, a Lei 9.474/97⁶⁶, que define os mecanismos para a consecução do Estatuto dos Refugiados de 1951 no Brasil, corrobora a visão de neutralidade e universalidade contida na Convenção de 51, ao usar recorrentemente o termo ‘indivíduo’ para se referir aos solicitantes de refúgio em geral. Tampouco nesta legislação nacional que trata de refúgio ou na Lei de Migração⁶⁷ de 2017, que dispõe sobre outras categorias migratórias, consta qualquer menção explícita e particular à categoria de gênero.

Em contrapartida, o ACNUR estima que, atualmente, aproximadamente 40 países reconhecem solicitações de refúgio cujo fundamento se relaciona a perseguições motivadas por orientação sexual e por identidade de gênero⁶⁸. Este tipo de iniciativa, embora levada a cabo somente em nível nacional, revela-se crucial, dado o número expressivo de mulheres que se movem transnacionalmente. Segundo o relatório mais recente do ACNUR, em 2019, havia 79,5 milhões de pessoas deslocadas forçadamente no mundo, das quais 48% eram mulheres⁶⁹.

⁶⁶ ACNUR, *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. Brasília: ACNUR, 2015.

⁶⁷ BRASIL. *Lei 13.445/17*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁶⁸ ACNUR. *Perfil das Solicitações de Refúgio relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/refugiolgbt/>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁶⁹ ACNUR. *Global Trends: forced displacement in 2019*. Genebra, 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

Por fim, além dos guias, a ONU tem produzido uma série de relatórios ao longo das últimas décadas que jogam luz às questões aqui abordadas: “Cinco Compromissos do ACNUR para Mulheres Refugiadas” (2001)⁷⁰; “Diretrizes para a Prevenção e Resposta à Violência Sexual e de Gênero” (2003)⁷¹; “Procedimentos Operacionais Padrão para a Prevenção e Resposta à Violência Sexual e de Gênero” (2006)⁷²; e o “Manual para a Proteção de Mulheres e Meninas” (2008)⁷³. Esse movimento acompanhou a criação da ONU Mulheres, em 2010, que tem como objetivo promover “a igualdade de gênero no Sistema das Nações Unidas”⁷⁴. Em países que enfrentam algum tipo de conflito, 83% das equipes humanitárias da organização internacional recorrem à ONU Mulheres em busca de especialização

⁷⁰ ACNUR. *UNHCR’s Commitments to Refugee Women*. 2001. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/479f3b2a2.html>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁷¹ ACNUR. *Violência Sexual e de Gênero contra Refugiados, Retornados e Pessoas Internamente Deslocadas: Diretrizes para a Prevenção e Resposta*. 2003. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/47cfae612.html>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁷² ACNUR. *Standard Operating Procedures for Prevention of and Response to Sexual and Gender-Based Violence*, IOM/62/2006, FOM/62/2006, 28 Jul. 2006. O documento é citado em: UNHCR. *Action Against Sexual and Gender-Based Violence: an updated strategy*. 2011. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/4e01ffeb2.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁷³ ACNUR. *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*. 2008. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/47cfae612.html>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁷⁴ ONU MULHERES. *Sobre a ONU Mulheres*. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/sobre-a-onu-mulheres/>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

em gênero, sendo um dos principais recursos o “Manual sobre Gênero em Ação Humanitária”⁷⁵.

Assim, as questões envolvendo gênero, ainda insuficientemente reconhecidas e contempladas em termos jurídicos dentro do instituto do refúgio, trazem à tona os inúmeros obstáculos impostos às mulheres que migram em busca de proteção estatal, bem como os desafios colocados a Estados, organizações internacionais e ONGs que lidam diretamente com essas populações.

Conclusão

Pretendeu-se demonstrar, com este texto, que, mesmo já passadas décadas após a aprovação da Convenção de 51 – a qual completa 70 anos de existência neste ano – e do Protocolo de 67, pouco se avançou quanto ao tratamento das questões de gênero no âmbito do refúgio. São evidentes os esforços por parte de organismos dentro do sistema ONU no sentido de contribuir com esta discussão, a exemplo dos guias, das diretrizes, dos manuais instituídos mais recentemente. Contudo, estes documentos não têm o caráter de tratados internacionais, tendo assim teor meramente recomendatório aos Estados. Da mesma forma, orientações que surgem a partir de certos Estados são importantes, porém não têm envergadura transnacional.

Vale lembrar que a própria decisão de reconhe-

⁷⁵ ONU MULHERES. *The World for Women and Girls*: annual report 2019-2020. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/-/media/>

cimento do refúgio a pessoas que o solicitam está intrinsecamente ligada à esfera estatal e, com isso, ao princípio da soberania. O direito do indivíduo de buscar a proteção de outro país, após ter seus direitos humanos violados ou ameaçados, não caminha *pari passu* ao dever do Estado solicitado de garanti-la, como é sabido. Se o refúgio foi estruturado historicamente tendo em conta o homem perseguido por razões políticas, étnicas ou religiosas, a mulher solicitante de refúgio ou mesmo refugiada permanece às margens – seja pelos óbices ainda maiores em se acessar essa categoria migratória, seja pelas múltiplas violências sofridas ao longo do processo migratório.

Importa reconhecer as conquistas obtidas pelas pesquisas na área de migrações, assim como o mérito às autoras aqui estudadas no sentido de dar visibilidade às mulheres, localizar as migrantes e refugiadas em diferentes contextos e conhecer mais a fundo suas próprias experiências enquanto sujeitas autônomas. Nesse sentido, o ferramental analítico da interseccionalidade se revela bastante útil a fim de se compreender a pluralidade das vivências de mulheres migrantes e refugiadas em suas peculiaridades.

As lacunas que ainda hoje persistem a fim de trazer as questões de gênero para o cerne do refúgio podem ser vistas como encaminhadas – senão já preenchidas – pela literatura sobre estudos migratórios e refúgio. Portanto, embora, do ponto de vista jurídico, as mudanças sejam mais *soft* ou pouco expressivas em

termos de seu alcance; do ponto de vista acadêmico, muito se fez e ainda se tem feito para conferir às mulheres o seu devido lugar no mundo atual em constante e intensa mobilidade.

Referências Bibliográficas

ACKERLY, B. 'Feminist methodological reflections'. In: KLOTZ, A.; PRAKASH, D. (ed.). *Qualitative Methods in International Relations: a pluralist guide*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2008.

ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. Brasília: ACNUR, 2015.

ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 1: perseguição baseada em gênero no contexto do artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. 2002.

ACNUR. *Global Trends: forced displacement in 2019*. Genebra, 2020.

ACNUR. *Guidelines on the Protection of Refugee Women*. Genebra, 1991.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Female refugees face physical assault, exploitation and sexual harassment on their journey through Europe*. 2016.

BOYD, M.; GRIECO, E. M. 'Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory'. *Migration Information Source*, Washington D. C. 2003.

CANADA. 'Guidelines Issued by the Chairperson,

Pursuant to Section 65(3) of the Immigration Act: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution'. *Immigration and Refugee Board*, Ottawa, Canada, 1993.

FIDDIAN-QAESMIEH, E. 'Gender and Forced Migration'. In: FIDDIAN-QAESMIEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MARTIN, S. F. 'Gender and the Evolving Refugee Regime'. *Refugee Survey Quarterly*, v. 29, p. 104-121, 2010.

MOREIRA, J. B. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. Tese de doutorado em Ciência Política. Campinas: UNICAMP, 2012.

MOREIRA, J. B.; SALA, J. B. 'Migrações forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes'. In: JUBILUT, L. L. et al. *Migrantes Forçad@s: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora UFRR, 2018. P. 15-42.

MOROKVASIC, M. 'Gendering migration'. *Migracijske i etnicke teme*, v. 30, p., 355-378, 2014.

ONU MULHERES. *The World for Women and Girls: annual report 2019-2020*.

PERES, R. G.; BAENINGER, R. 'Migração feminina: um debate teórico e metodológico no âmbito dos estudos de gênero'. In: *Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*. Águas de Lindoia, novembro 2012.

PESSAR, P. R.; MAHLER, S. J. 'Transnational migration: bringing gender in'. *International Migration Re-*

view, v. 37, n. 3, p. 812-846, 2003.

PETERMAN, A.; PALERMO, T.; BREDENKAMP, C. 'Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo'. *American Journal of Public Health*, v. 101, n. 6, p. 1060-1067, 2011.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2018.

RANDALL, M. 'Particularized Social Groups and Categorical Imperatives in Refugee Law: State Failures to Recognize Gender and the Legal Reception of Gender Persecution Claims in Canada, The United Kingdom, and the United States'. *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*, v. 23, p. 529-572, 2015.

SADREHASHEMI, L. 'Gender Persecution and Refugee Law Reform in Canada'. *Battered Women's Support Services*, 2011.

SMITH, M. D. 'Rethinking gender in the international refugee regime'. *Forced Migration Review*, v. 53, p. 65-66, 2016.

Refúgio de Mulheres no Brasil: a violência de gênero cabe no conceito de “grave e generalizada violação a direitos humanos”

Tatiana Ferreira Lotfi*

Introdução

Em meio aos expressivos contingentes de migrantes ao redor do mundo, estão mulheres e meninas. Com maior intensidade a cada ano, elas formam parte dos fluxos migratórios forçados. Em determinados períodos da história, o número de mulheres que se viram obrigadas a se deslocar superou o de homens¹. Atualmente, entre a população mundial de refugiados, as mulheres correspondem a 48%².

Esta expressiva participação de mulheres no deslocamento forçado, segundo Monica Boyd, tem origem na natureza de gênero do processo do refúgio. O gênero, de acordo com a autora, “está profundamente embutido nos processos que geram fluxos de refúgia-

* Mestra em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF). Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Pesquisa em Migrações e Direitos Humanos Novas Fronteiras da Unilassalle-RJ e Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Analista processual com especialidade em execução de mandados no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

¹ BOYD, Monica. Gender, Refugee Status and Permanent Settlement. *Gender Issues*, v.17, cap. 1, p. 5-23, dezembro/1999. p. 5.

² ACNUR. *Global Trends. Forced displacement in 2019*. p. 15. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

dos”³.

Sob um véu de aparente neutralidade, o gênero está intrinsecamente ligado ao fenômeno do refúgio. “Uma abordagem sensível ao gênero requer perguntar de que maneira o gênero está envolvido num processo migratório aparentemente neutro”⁴. Análises sobre o refúgio atentas a este aspecto revelam que o gênero permeia desde a motivação em deixar o país de origem até a própria composição sexual daqueles que serão reconhecidos como refugiados.

Neste capítulo, demonstraremos que o fundado temor da violência de gênero impele mulheres à migração forçada e analisaremos se, à luz da legislação nacional (Lei 9.474/97⁵), é possível reconhecer o status de refugiadas a estas mulheres

Influenciada pela Declaração de Cartagena, a lei brasileira adotou um conceito ampliado de refúgio, que inclui em sua proteção a “grave e generalizada violação a direitos humanos” (inc. III⁶). A pergunta central deste capítulo é se a adoção do conceito ampliado de refúgio pela legislação brasileira possibilita o reconhecimento do status de refugiadas a mulheres

³BOYD, Monica. Op. cit., p. 6

⁴ GRIECO, Elizabeth M. BOYD, Monica. *Woman and Migration: incorporating gender into International Migration Theory*. Florida State University, 2003. p. 3.

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

⁶ Na íntegra: “Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: (...) III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.”

que tenham fugido de seus países de origem por fundado temor de sofrer violência de gênero.

Em busca de respostas, após apresentarmos o conceito de violência de gênero, faremos levantamento bibliográfico e documental sobre a interpretação dada pelas autoridades brasileiras à expressão “grave e generalizada violação a direitos humanos”. Caso a resposta à nossa pergunta seja negativa, abordaremos o reconhecimento do refúgio a mulheres perseguidas por gênero com base no pertencimento a grupo social específico.

1. A Violência de Gênero e o Conceito Universal de Refúgio

Antes de apresentarmos o conceito de violência de gênero, é importante ressaltar que as questões de gênero não se reduzem ao universo das mulheres. A perspectiva de gênero não é sinônimo da perspectiva feminina, porém, na prática, os debates sobre gênero com frequência têm foco nas mulheres porque, como grupo, elas são mundialmente afetadas por iniquidades de gênero.

Uma análise sobre migrações orientada pela perspectiva de gênero implica em pensar de que maneira os papéis, relações e iniquidades de gênero, existentes a nível social, familiar ou laboral, determinam os padrões migratórios de determinados grupos de pessoas. Neste sentido, não apenas mulheres, mas também idosos, crianças e pessoas identificadas como LGBTQI+

podem ter suas práticas migratórias influenciadas por aspectos de gênero.

Feita esta ressalva, a Organização Mundial de Saúde (OMS) define o gênero⁷ como:

[...] the socially constructed roles and relationships, personality traits, attitudes, behaviors, values, relative power and influence that society ascribes to people based on their assigned sex. Gender is relational and refers not simply to women, men or other gender groups, but to the relationship between them. Although notions of gender are deeply rooted in every culture, they are also changeable over time and have wide variations both within and between cultures⁸.

Quanto à violência de gênero, o documento “*Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action*” (2015⁹), de autoria do Comitê Permanente entre Agências¹⁰ (IASC), trouxe a

⁷ Livre tradução da autora: “relacionamentos e papéis socialmente construídos, traços de personalidade, atitudes, comportamentos, valores, poderes relativos e influências que a sociedade imputa a determinadas pessoas com base em seu sexo atribuído. O gênero é relacional e se refere não apenas a mulheres, homens ou outros grupos, mas às relações entre eles. Apesar de as noções de gênero estarem profundamente enraizadas em todas as culturas, elas são mutáveis ao longo do tempo e existem amplas variações tanto dentro como entre diferentes culturas.”

⁸ WHO. *What do we mean by “sex” and “gender”?* 2017. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20170130022356/http://apps.who.int/gender/whatisgender/en/>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

⁹ IASC. *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: reducing risk, promoting resilience and aiding recovery*. 2015. Disponível em: <https://gbvguidelines.org/wp-content/uploads/2015/09/2015-IASC-Gender-based-Violence-Guidelines_lo-res.pdf>. p. 5-6. Acesso em: 05 fev. 2021.

¹⁰ O Comitê Permanente entre Agências (em inglês, *Inter-Agency Standing Committee*) é um fórum interinstitucional de parceiros humanitários da ONU e externos, com o objetivo geral de melhorar a prestação de

seguinte definição:

Gender-based violence (GBV) is an umbrella term for any harmful act that is perpetrated against a person's will and that is based on socially ascribed (i.e. gender) differences between males and females. It includes acts that inflict physical, sexual or mental harm or suffering, threats of such acts, coercion, and other deprivations of liberty. These acts can occur in public or in private¹¹.

“Os atos de violência são considerados baseados em gênero quando eles refletem ou reforçam relações de poder desiguais entre homens e mulheres”¹² assim como naqueles casos em que a violência é cometida com o “propósito explícito de reforçar normas vigentes de masculinidade ou identidade de gênero”¹³.

De acordo com o Glossário para a Igualdade de Gênero do Centro de Treinamento da ONU Mulheres¹⁴:

The nature and extent of specific types of GBV vary across cultures, countries and regions. Examples include sexual violence, including sexual exploitation/abuse and forced

assistência humanitária às populações afetadas. Criado em 1992 pela Assembleia Geral, o IASC (sigla em inglês) é o fórum mais longo e de mais alto nível do sistema ONU.

¹¹ Livre tradução da autora: “Violência de gênero (GBV) é um conceito guarda-chuva para qualquer ato prejudicial cometido contra a liberdade individual que seja baseado em distinções socialmente concebidas (i.e. gênero) entre homens e mulheres. Ele inclui atos que inflijam sofrimento ou perigo físico, sexual ou mental, ameaça de tais atos, coerção e outras privações da liberdade. Estes atos podem ocorrer em público ou particular”.

¹² IASC. Op. cit., p. 321. Acesso em: 05 fev. 2021

¹³ Ibid.

¹⁴ UN WOMAN TRAINING CENTER. *Gender Equality Glossary*. 2011-2017. Disponível em: <<https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36&mode=letter&hook=G&sortkey&sortorder=asc&fullsearch=0&page=2>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

*prostitution; domestic violence; trafficking; forced/early marriage; harmful traditional practices such as female genital mutilation; honour killings; and widow inheritance*¹⁵.

Ao longo da história, a violência de gênero se exteriorizou de distintas formas e se mostrou uma ameaça constante nos cenários conflitivos¹⁶. Historicamente – afirma Ballestrin – os conflitos armados são “empreitadas masculinas e masculinizadas”¹⁷, mas é o corpo feminino que padece e sua violação se repete reiteradamente.

A violência de gênero serve como catalizadora da fuga de regiões conflagradas e submete mulheres e meninas a maior grau de vulnerabilidade em seu deslocamento e integração aos países de destino¹⁸. Entretanto, a insensibilidade ao gênero que caracteriza a definição internacional de refugiado gera um entrave ao reconhecimento do refúgio às mulheres perseguidas

¹⁵Livre tradução da autora: Anatureza ea extensão dos tipos específicos de GBV variam de acordo com culturas, países e regiões. Exemplos incluem violência sexual, inclusive abuso/ exploração sexual e prostituição forçada; violência doméstica; tráfico; casamento forçado/infantil; práticas tradicionais nocivas tais como a mutilação genital feminina; homicídios de honra; e herança da viúva.

¹⁶ WARD, Jeanne. *If Not Now, When? Addressing Gender-Based Violence in Refugee, Internally Displaced, and Post-Conflict Settings: A Global Overview*. New York: The Reproductive Health for Refugees Consortium, 2002. p. 7.

¹⁷ BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Feminismos Subalternos. *Revista Estudos Feministas, Florianópolis*, v. 25, n. 3, p. 1035-1054, out. 2017. p. 1038.

¹⁸ ONU Mulheres Brasil. *Uma em cada cinco refugiadas são vítimas de violência sexual no mundo*. 2017. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/uma-em-cada-cinco-refugiadas-sao-vitimas-de-violencia-sexual-no-mundo/>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

com fundamento no gênero.

Desenvolvido no marco histórico das grandes guerras, o conceito internacional de refúgio previsto na Convenção relativa o Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹⁹ e no Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)²⁰ é produto de uma “internacionalização, universalização e positividade de valores e princípios europeus”²¹, dirigida à experiência dos atores públicos, que participam das grandes atividades políticas.

De acordo com Baggio e Sartoletto, a definição clássica de refúgio “é restrita e deixa de fora a proteção de pessoas que sofrem novas formas de deslocamento forçado no mundo”²². Em reforço à ideia de que alguns grupos não são contemplados, Jubilut e Madureira exemplificam:

(i) a ausência de menção aos direitos econômicos, sociais e culturais, para efeitos de determinação da condição de refugiado, no que se enquadraria o exercício de uma determinada profissão ou atividade, por exemplo; ou (ii) as questões de gênero - tanto de violência de gênero quanto de identidade de gênero - como motivos de

¹⁹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

²⁰ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

²¹ BAGGIO, Roberta Camineiro. SARTOLETTO, Laura Madrid. A Definição de Refugiado na Convenção de 1951: limites e avanços na proteção internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra. FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias. LOPES, Rachel de Oliveira Lopes. *Migrantes forçados: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 122.

²² BAGGIO, Roberta Camineiro. SARTOLETTO, Laura Madrid. Op. cit., p. 113.

*perseguição e que limita a proteção de mulheres e homossexuais*²³.

Ao privilegiar a perseguição estatal desferida na esfera pública, a definição universal de refúgio ignora a violência de gênero, comumente praticada nos espaços privados. Segundo Victoria Foote²⁴:

*Hidden in the neutrality is an understanding of persecution, and the grounds upon which it is legally based, that has been formulated by a distinctly male perception of what constitutes a legitimate fear of persecution. Because gender is absent as an enumerated basis for fear of persecution, the Convention definition fails to acknowledge that in some – perhaps most – countries, women face persecution specifically because they are women.*²⁵

Portanto, Boyd²⁶ conclui que a definição de refugiado da Convenção de 1951:

*“fails to acknowledge forms of persecution that occur within private settings which represent violations of human rights, and/or where the state indirectly fails to protect individuals from harm. This fails affects particularly woman”*²⁷

²³ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. REMHU. Brasília, v. 22, n. 43, 11-33. P. 15.

²⁴ FOOTE, Victoria. Refugee Women as a Particular Social Group: A Reconsideration. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, v. 14, n. 7, 1994, 8-12. P. 8.

²⁵ Livre tradução: Escondida na neutralidade está um entendimento de perseguição, e as bases nas quais está legalmente fundamentada, que foi formulado por uma percepção distintamente masculina sobre o que constitui o medo legítimo de perseguição. Em razão de o gênero estar ausente dentre as bases enumeradas como medo de perseguição, a definição falha em reconhecer que em alguns – talvez muitos – países, mulheres enfrentam perseguição especificamente porque são mulheres.

²⁶ BOYD, Monica. Op. cit. P. 9.

²⁷ Livre tradução: (...) falha em reconhecer formas de perseguição que representam violações a direitos humanos e ocorrem no ambiente

2. O Conceito Ampliado de Refúgio e o Gênero

Com o passar das décadas, o conceito universal de refúgio também se revelou insuficiente para tratar dos deslocamentos forçados ocorridos em contextos terceiro mundistas, o que impulsionou os continentes africano e latino-americano a adotar instrumentos regionais de proteção.

Na América Latina, a ampliação do conceito de refugiado foi orquestrada pela Declaração de Cartagena, fruto de um colóquio realizado em 1984, onde acadêmicos se reuniram para discutir a inclusão dos deslocados forçosamente em virtude das perseguições políticas comandadas pelos regimes ditatoriais da década de 70.

O texto da declaração recomendou que as legislações nacionais complementassem o conceito de refugiado previsto na Convenção de 1951, para estender proteção àqueles que tenham fugido de seu país de origem por: “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”²⁸.

Segundo a acadêmica e representante regional do

particular, e/ou onde o Estado indiretamente falha em proteger os indivíduos do perigo. Estas falhas afetam especialmente às mulheres.

²⁸ BARBOSA, Raul Félix. RODRIGUES, Viviane Mozine. Categorização de Refugiados: alguns limites das abordagens atuais. In: Orgs. JUBILUT, Liliana Lyra. FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias. LOPES, Rachel de Oliveira Lopes. *Migrantes forçados: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 153.

ACNUR na América do Sul Eva Demant²⁹, a despeito do seu caráter não vinculante, a Declaração de Cartagena pavimentou o caminho para a construção de importantes avanços na região. Sobre a proteção de mulheres refugiadas e o refúgio motivado por questões de gênero, a autora ressalta³⁰ que a Declaração abriu espaço para:

*[...] la inclusión de la persecución por motivos de género en trece países de la región; el enfoque diferencial basado en edad, género y diversidad, y el reconocimiento de la persecución originada en la orientación sexual y/o identidad de género como fundamento para el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de las autoridades de asilo de varios países de nuestra región.*³¹

Em nosso país, o marco legislativo que define o refúgio é a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Motivada pelo “espírito de Cartagena”³², a lei brasileira abraçou um conceito ampliado de refúgio. Em seu primeiro ar-

²⁹ DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. Agenda Internacional, v. 20, n. 31, 24, p. 131-140, jan. 2013. p. 134.

³⁰ DEMANT, Eva. Op. cit., p. 134.

³¹ Livre tradução da autora: “a inclusão da perseguição por motivos de gênero em treze países da região; o enfoque diferencial baseado em idade, gênero e diversidade e o reconhecimento da perseguição originada na orientação sexual e/ou identidade de gênero como fundamento para o reconhecimento da condição de refugiado por parte das autoridades de asilo em vários países da região.”

³² Chama-se espírito de Cartagena à motivação promovida pela Declaração de Cartagena em diversos países da América do Sul, os quais incorporaram as recomendações da declaração, alterando os textos de suas Constituições e de suas leis nacionais para, assim, ampliar o conceito de refugiado.

tigo, a Lei 9.474/97 conceitua como pessoa refugiada 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.³³

Apesar de adotarmos esta definição ampliada de refúgio, o gênero não está expressamente contemplado como motivo de perseguição no art. 1º da Lei 9.474/97. Em consequência deste vácuo legislativo, a pergunta que orienta nosso capítulo é se as mulheres vítimas de violência de gênero podem ser reconhecidas como refugiadas com fundamento no inciso III.

Tanto a Declaração de Cartagena quanto a Lei 9.474/97 não esmiúçam o significado da expressão “grave e generalizada violação a direitos humanos”. Apesar de seu uso corriqueiro em instrumentos legais e decisões de cortes internacionais, também não existe definição taxativa no Direito Internacional. Na prática, seu reconhecimento é associado a guerras civis, regi-

³³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

mes ditatoriais, ou em casos de risco à vida, liberdade ou segurança³⁴.

Segundo Vivian Holzhacker, a expressão oferece dois elementos: um qualitativo e outro quantitativo³⁵. Dizer que a violação a direitos humanos deve ser *generalizada* representa o aspecto quantitativo, isto é, algo que, de forma contínua e convergente, atinge um expressivo contingente de pessoas. Já o elemento qualitativo – violação *grave* – requer que os atos praticados tenham alto grau de reprovação moral, em razão da sua natureza ou crueldade.

Em nosso país, o reconhecimento da condição de refugiado é de atribuição do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). O caput do art. 12³⁶ da Lei 9.474/97³⁷ esclarece que, em suas decisões, o CONARE deverá levar em consideração os elementos caracterizadores da definição universal prevista na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

Entretanto, nos pedidos de refúgio fundamentados na grave e generalizada violação a direitos huma-

³⁴ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Op. cit., p. 19.

³⁵ HOLZHACKER, Vivian. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. P. 121-133. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ ACNUR, 2017. p. 124.

³⁶ “Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:”.

³⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

nos, deve-se adotar um novo padrão de análise, que considere a situação objetiva do país de origem do solicitante. Jubilut e Madureira esclarecem que,

[...] no caso da grave e generalizada violação de direitos humanos, o exame da situação objetiva do país de origem é por si só elemento caracterizador da condição de refugiado. Desse modo, qualquer indivíduo proveniente daquele país deverá ser reconhecido como refugiado, desde que não se enquadre nas cláusulas de exclusão³⁸.

Organizações da sociedade civil com assento no CONARE dão conta que o refúgio com fundamento na grave e generalizada violação a direitos humanos já foi reconhecido a nacionais de países como Serra Leoa, Iraque, Afeganistão, República Democrática do Congo, Síria, Mali, Costa do Marfim etc³⁹.

Lamentavelmente, face ao sigilo das decisões do CONARE, não é possível analisar o argumento utilizado para o reconhecimento do refúgio aos nacionais destes países, bem como a aplicação oficial do conceito de grave e generalizada violação aos direitos humanos.

É pertinente destacar que, em meados de 2019, o CONARE reconheceu que a situação objetiva da Venezuela era de grave e generalizada violação a direitos humanos e que os nacionais daquele país seriam reconhecidos como pessoas refugiadas pelo Brasil através de um procedimento simplificado⁴⁰.

³⁸ JUBILUT, Lílíana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Op. cit., p. 20.

³⁹ HOLZHACKER, Vivian. Op. cit., p. 128.

⁴⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Refúgio em Números traz dados sobre a realidade do refúgio no Brasil*. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf->

No procedimento simplificado, também chamado procedimento *prima facie*, dispensa-se a entrevista de elegibilidade com representantes do Conselho. Desde que o solicitante atenda aos critérios estipulados pelo CONARE (ex.: estar em território brasileiro; ter mais de 18 anos; não ter autorização de residência; não incidir nas cláusulas de exclusão), o status de refugiado lhe será automaticamente reconhecido pelo Brasil.

Durante os conflitos na Síria (iniciados no país em 2011), o mesmo procedimento simplificado foi adotado pelo CONARE para o reconhecimento do status de refugiado aos nacionais daquele país. Face à inexistência de fundamentação, não há documentos que comprovem que as decisões foram pautadas na grave e generalizada violação a direitos humanos.

Entretanto, considerando que as entrevistas pessoais com os oficiais de elegibilidade foram dispensadas e que o reconhecimento da condição de refugiados aos sírios chegou a 100% em 2013, para Holz hacker: “(...) resta claro que o CONARE reconheceu a situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos presente na Síria”⁴¹.

Apesar de o CONARE não divulgar parâmetros seguros para conceituar a grave e generalizada violação a direitos humanos, Holz hacker demonstra que as decisões adotadas nos casos da Síria e Venezuela permitem identificar uma espécie de padrão:

content-1564080197.57>. Acesso em: 05 fev. 2021.

⁴¹ HOLZHACKER, Vivian. Op. cit., p. 130.

De forma geral, no Brasil o reconhecimento da condição de refugiado com base na situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos ocorre quando há comprovação da existência de conflito generalizado, o qual pode atingir a todos de forma indiscriminada e independentemente de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social⁴².

Este padrão interpretativo nos oferece a resposta à pergunta de nosso capítulo: lamentavelmente, até o presente momento, não existe abertura para o reconhecimento, pelo CONARE, da violência de gênero no conceito de grave e generalizada violação a direitos humanos.

3. O Pertencimento a Grupo Social Específico: a estratégia que reafirma a marginalização

A lacuna normativa da lei brasileira (Lei 9.474/97), associada à interpretação restritiva adotada pelo CONARE, reforçam a “importância de integrar e transversalizar o conceito de gênero à definição universal de refugiado”⁴³. Tal importância já foi sistematicamente ressaltada por organismos internacionais relacionados ao Refúgio e aos Direitos Humanos das mulheres.

Em 1991, o ACNUR publicou a primeira versão do manual *Guidelines on the Protection of Refugee Woman*⁴⁴,

⁴² *Ibid*, p. 129.

⁴³ GARRIDO, Rodrigo; SALLES, Denise; MORELL, Ana. REFUGIADAS PORVIOLENCIADEGÊNEROENBRASIL:VIOLENCIA,MIGRACIÓN Y VICEVERSA. *Revista Direito & Paz*, v. 2, p. 358-387, 2018. p. 378.

⁴⁴ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4f915e4/guidelines-protection-refugee-women.html>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

onde orientava os Estados a reconhecer, com base no pertencimento a grupo social, as solicitações de refúgio por violência de gênero formuladas por mulheres.

Em 1998, a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim⁴⁵ (adotada na 4^o Conferência Mundial sobre a Mulher da ONU) reconheceu como bem fundado temor de perseguição a fuga por violência sexual ou outras violações baseadas em gênero. No mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas publicou a Resolução n^o 52/103⁴⁶, cujo item 15 exortou os Estados a: *[...] adopt an approach that is sensitive to gender-related concerns and to ensure that women whose claims to refugee status are based upon a well-founded fear of persecution for reasons enumerated in the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, including persecution through sexual violence or other gender-related persecution, are recognized as refugees.*⁴⁷

Em 2002, o ACNUR publicou suas Diretrizes sobre Proteção Internacional n^o 01⁴⁸, onde expressamente recomenda que a interpretação do conceito de refugia-

⁴⁵ Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁴⁶ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3b00f32b17.html>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁴⁷ Livre tradução: “... adotarem uma abordagem sensível aos temas de gênero e a assegurar que as mulheres solicitantes do status de refugiadas, com base em um bem fundado temor de perseguição, pelas razões enumeradas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 relativo ao Status de Refugiado, incluindo perseguição através de violência sexual ou baseada em gênero, sejam reconhecidas como refugiadas”.

⁴⁸ Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9738.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

do seja feita à luz da perspectiva de gênero⁴⁹. No mesmo ano, em suas Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 2⁵⁰ (Diretrizes nº2), o ACNUR esclarece que “... o termo pertencimento a um grupo social específico deve ser interpretado de maneira evolutiva, aberto à natureza diversificada e mutante dos grupos em diversas sociedades e das normas internacionais de direitos humanos⁵¹.

As Diretrizes nº 2 explicitam que “o sexo se enquadra na categoria de grupo social específico, sendo as mulheres um exemplo claro de um subconjunto social definido por características inatas e imutáveis, que são frequentemente tratadas de modo diferente em relação aos homens”⁵².

As Diretrizes sobre Proteção Internacional do ACNUR, entretanto, são dispositivos de *soft law*, não chancelados pela assinatura dos Estados que aderiram à Convenção de 1951. Seu conteúdo não é vinculante e sua finalidade é de mera orientação interpretativa das normas da Convenção.

Apesar do seu conteúdo não vinculativo, avanços foram percebidos após a sua publicação. Casos

⁴⁹ ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 01*. Perseguição baseada no Gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. 2002. p. 2.

⁵⁰ Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9741.pdf?file=file->>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁵¹ ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 02*. “Pertencimento a um grupo social específico” no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. 2002.

⁵² *Ibid.* p. 4.

relacionados ao gênero passaram a ocupar a linha de frente na jurisprudência internacional sobre o refúgio, e foram construídos parâmetros para a compreensão dos conceitos de grupo social específico, perseguição e proteção estatal no bojo destas decisões judiciais⁵³.

O pertencimento a grupo social específico já foi utilizado em alguns Estados para reconhecer mulheres e homossexuais como refugiados⁵⁴. No que diz respeito às mulheres, Liliana Jubilut ensina que

[...] tem-se utilizado o critério de pertencimento ao grupo social para o reconhecimento do status de refugiado, especialmente para aquelas provenientes de Estados nos quais a mulher é tratada como um ser humano inferior, e, portanto, não tem seus direitos fundamentais assegurados⁵⁵.

Na década de 1980, a maioria das ativistas e acadêmicas sustentava que a melhor forma de assegurar proteção igualitária a homens e mulheres nas leis sobre refúgio seria através do acréscimo do sexo (ou gênero) aos fundamentos clássicos de proteção⁵⁶.

Victoria Foote, em seu artigo “*Refugee Woman as a Particular Social Group: A Reconsideration*” (1994)⁵⁷,

⁵³ARBEL, Efrat. DAUVERGNE, Catherine. MILLBANK, Jenni. *Gender in Refugee Law. From the margins to the center*. Ed. Routledge. 2014. p. 3.

⁵⁴ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 02*. “Pertencimento a um grupo social específico” no contexto do Artigo 1A(2), Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. 2002.

⁵⁵JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 133.

⁵⁶ARBEL, Efrat; DAUVERGNE, Catherine; MILLBANK, Jenni. Op. cit., p. 3.

⁵⁷FOOTE, Victoria. *Refugee Women as a Particular Social Group: A Reconsideration*. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, v. 14, n. 7, p. 8-12, 1994.

enumera autoras que defendiam este posicionamento e, apesar de concordar com estas autoras, demonstra ceticismo à mudança legal:

I believe it is more likely that women will be equated with "particular social group" in a broadened interpretation of the Convention definition, than that gender will be incorporated into the UN definition of a refugee as a sixth ground for basing a fear of persecution.⁵⁸

Considera-se que a perseguição baseada no gênero deveria ser incorporada ao texto da Convenção de 1951 e servir como fundamento autônomo para o reconhecimento do refúgio. Porém, em nossos levantamentos documentais e bibliográficos, à exceção de iniciativas isoladas, tomadas por alguns países no tocante às suas leis nacionais ou suas políticas e jurisprudência de reconhecimento do refúgio, observa-se que não existe uma movimentação coesa da comunidade internacional para incluir o gênero no conceito universal.

No tocante à lei brasileira (Lei 9.474/97), em pesquisas realizadas nos sítios eletrônicos das duas casas do Congresso Nacional⁵⁹, encontra-se na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.499/19⁶⁰, que postula a

⁵⁸ Livre tradução da autora: Eu acredito que é mais provável que as mulheres sejam enquadradas como “grupo social particular” em uma interpretação ampla da definição da Convenção do que o gênero seja incorporado na definição de refugiado das NU como uma sexta modalidade de medo de perseguição.

⁵⁹ Levantamento realizado no dia 05 de fevereiro de 2021, nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados (<<https://www.camara.leg.br/>>) e do Senado Federal (<<https://www12.senado.leg.br/hpsenado/>>).

⁶⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0D26B30A8D94FE805AD580E9C53C9876.pr>

alteração do inciso I do art. 1º⁶¹, para incluir o fundado temor de perseguição por *orientação sexual* como hipótese de reconhecimento do status de refugiado.

Tal modificação legislativa, cuja eventual aprovação será de extrema importância, não trará como consequência o reconhecimento do refúgio a mulheres em risco de violência de gênero, uma vez que circunscreve o fundado temor de perseguição à orientação sexual, deixando de fora outras exteriorizações desta espécie de violência.

Para que as mulheres vitimadas ou ameaçadas de violência de gênero não permaneçam desprovidas de proteção, encampamos as recomendações dos organismos internacionais e defendemos que se lhes reconheça o refúgio com base no pertencimento a grupo social específico.

Este posicionamento é adotado com certo dissabor, pois comunga-se da consternação de Foote, que afirma: “Minha preocupação em definir mulheres legalmente como grupo social específico é que sua impotência e marginalização sejam reafirmadas”⁶².

Homens solicitantes de refúgio não são classificados como pertencentes a um grupo social específico

oposicoesWebExterno1?codteor=1848238&filename=PL+6499/2019.>

Acesso em: 05 fev. 2021.

⁶¹ “Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país.”

⁶² FOOTE, Victoria. Op. cit., p. 12.

pelo só fato de serem homens. O desequilíbrio de gênero, ao mesmo tempo em que permite que as mulheres sejam reconhecidas como grupo social específico por tomadores de decisão, reforça a subordinação de mulheres refugiadas ao padrão do solicitante de refúgio masculino.

Espera-se ver chegar o dia em que se estabeleça que o fundado temor de perseguição por gênero é fundamento autônomo para o reconhecimento do status de refugiadas às mulheres, dispensando-se o enquadramento destes casos no conceito de grupo social específico.

Conclusão

O conceito universal de refúgio, criado numa perspectiva eurocêntrica, deixou fora do seu escopo de proteção alguns grupos de migrantes forçados especialmente vulneráveis, dentre os quais destacamos as mulheres vítimas de violência de gênero.

Enunciou-se que, por influência do texto da Declaração de Cartagena, o Brasil adotou um conceito ampliado de refúgio, que incluiu, no art. 1º, III da Lei 9.474/97, os casos de grave e generalizada violação a direitos humanos. Os avanços legislativos à proteção de refugiados na América Latina são inegáveis e a adoção de um conceito ampliado de refúgio pela lei brasileira foi um destes avanços. Todavia, entre a ampliação humanitária e sua aplicação na prática, existem sutis diferenças.

Em levantamento bibliográfico e documental, observa-se que, a despeito de o CONARE não divulgar em quais parâmetros se pauta para reconhecer o refúgio por grave e generalizada violação a direitos humanos, os casos sírio e venezuelano atenderam a uma espécie de padrão: contextos fáticos nos quais a população daqueles países teve seus direitos humanos violados, independente do gênero, raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social.

Este padrão interpretativo permite concluir que, até o presente momento, não existe abertura para o reconhecimento, pelo CONARE, da violência de gênero no inc. III do art. 1º da Lei 9.474/97. Ao atribuir tal interpretação à expressão “grave e generalizada violação a direitos humanos”, o CONARE fecha os olhos para as necessidades de algumas solicitantes de refúgio.

Conforme ressaltado neste capítulo, a migração forçada de mulheres traz especificidades – não apenas o fundado temor de perseguição, mas os riscos que sofrem em todo o ciclo de deslocamento, as probabilidades de serem reconhecidas como refugiadas e até mesmo sua adaptação aos países de acolhida podem guardar relações com o gênero.

O art. 48⁶³ da Lei 9.474/97 prevê que a lei brasilei-

⁶³ “Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.”

ra sobre refúgio deve ser interpretada em consonância com o texto da Declaração Universal de Direitos Humanos, da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e de todo instrumento de Direito Internacional de proteção aos direitos humanos com qual o Brasil se houver comprometido.

O Brasil é signatário de importantes tratados internacionais relativos aos Direitos Humanos das Mulheres, a exemplo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulheres (CEDAW) (1979) e da Convenção de Belém do Pará (1994). Uma interpretação orientada por estes compromissos internacionais requer a adoção de medidas de proteção aos refugiados que facilite a proteção de mulheres em risco de violência de gênero.

Ampliar o escopo de proteção às mulheres em situação de refúgio faz parte de intenções políticas documentadas nos “100 Pontos de Brasília”⁶⁴. Apesar de não ter força vinculativa, trata-se de um documento importante, lavrado em fevereiro de 2018 por representantes de 36 países e territórios latino-americanos e caribenhos, sob a condução do Governo Brasileiro.

Os “100 Pontos de Brasília” consolidam objetivos e metas a serem observadas por todas as nações participantes. Logo em seu título inaugural, o ponto de número 2 reconhece que a idade, o gênero e a diversidade

⁶⁴.BRASIL. *Os 100 Pontos de Brasília: Contribuições da América Latina e do Caribe para o Pacto Mundial sobre Refugiados*. 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/banners/ReuniaoPactoGlobalRefugiados/Os_100_Pontos_de_Brasilia.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2021.

dos refugiados trazem consigo necessidades específicas e que a normativa interna dos Estados deve incorporar os mais altos padrões de respeito aos Direitos Humanos e ao Direito Internacional dos Refugiados.

Sobre as mulheres refugiadas, merece destaque o ponto nº 70, segundo o qual a perseguição por motivos de gênero deve ser incorporada às legislações nacionais sobre refúgio como motivo de reconhecimento da condição de refugiado *ou como critério interpretativo*.

Encerram-se as conclusões reconhecendo que, o fato de não haver abertura para a inclusão da violência de gênero na atual interpretação dada pelo CONARE à grave e violação dos direitos humanos, não significa que as mulheres vítimas desta espécie de violência estarão excluídas do status de refugiadas.

Caso as autoridades brasileiras adotem as recomendações do ACNUR, Assembleia Geral da ONU e Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, estas mulheres serão reconhecidas como refugiadas com base no pertencimento a grupo social específico. No entanto, considera-se que a estratégia de assim categorizá-las reforça estereótipos de subordinação e reafirma a marginalização de mulheres perante o refugiado padrão masculino.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Os 100 Pontos de Brasília: Contribuições da América Latina e do Caribe para o Pacto Mundial sobre os Refugiados*. 2018.

ACNUR. *Global Trends*. Forced displacement in 2019. _____ . *Guidelines on the Protection of Refugee Woman*. ARBEL, Efrat. DAUVERGNE, Catherine. MILLBANK, Jenni. *Gender in Refugee Law*. From the margins to the center. Ed. Routledge. 2014.

BAGGIO, Roberta Camineiro. SARTOLETTO, Laura Madrid. A Definição de Refugiado na Convenção de 1951: limites e avanços na proteção internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra. FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias. LOPES, Rachel de Oliveira Lopes. *Migrantes forçados: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Feminismos Subalternos. *Revista Estudos Feministas*, v. 25, n. 3, p. 1035-1054, out. 2017.

BARBOSA, Raul Félix. RODRIGUES, Viviane Mozine. Categorização de Refugiados: alguns limites das abordagens atuais. In: Orgs. JUBILUT, Liliana Lyra. FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias. LOPES, Rachel de Oliveira Lopes. *Migrantes forçados: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

BOYD, Monica. Gender, Refugee Status and Permanent Settlement. *Gender Issues*, V. 17, Cap. 1, p. 5-23, Dezembro/1999.

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

FOOTE, Victoria. Refugee Women as a Particular So-

cial Group: A Reconsideration. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, v. 14, n. 7, p. 8-12, 1994.

GARRIDO, Rodrigo; SALLES, Denise; MORELL, Ana. REFUGIADAS POR VIOLENCIA DE GÉNERO EN BRASIL: VIOLENCIA, MIGRACIÓN Y VICEVERSA.

Revista Direito & Paz, v. 2, p. 358-387, 2018.

GRIECO, Elizabeth M. BOYD, Monica. *Woman and Migration: incorporating gender into International Migration Theory*. Florida State University, 2003.

HOLZHACKER, Vivian. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. P. 121-133. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ ACNUR, 2017. IASC. *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: reducing risk, promoting resilience and aiding recovery*. 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento 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. Brasília*, v. 22, n. 43, p. 11-33.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Refúgio em Números traz dados sobre a realidade do refúgio no Brasil*. 2019.

ONU Mulheres Brasil. *Uma em cada cinco refugiadas são*

vítimas de violência sexual no mundo. 2017.

UN WOMAN TRAINING CENTER. *Gender Equality Glossary*. 2011-2017.

WARD, Jeanne. *If Not Now, When? Addressing Gender-Based Violence in Refugee, Internally Displaced, and Post-Conflict Settings: A Global Overview*. New York: The Reproductive Health for Refugees Consortium, 2002.

WHO. *What do we mean by "sex" and "gender"?* 2017.

Violência Relacionada à Bruxaria e Elegibilidade no Processo de Refúgio: limites epistemológicos

Marianna Borges Soares*

Introdução

A violência relacionada à bruxaria, ou *witchcraft-related violence* (WRV), cujo impacto recai predominantemente sobre mulheres, crianças e grupos vulneráveis, tal como pessoas com albinismo, tem ocupado mais espaço no cenário internacional da luta pela garantia de direitos humanos. Em 2017, por volta de 130 membros da Organização das Nações Unidas (ONU), pesquisadores e representantes da sociedade civil se reuniram para discutir a questão e propor recomendações para combater violações de direitos humanos decorrentes da violência relacionada à bruxaria¹.

Em consequência dessa violência ocorrem deslocamentos forçados que, por sua vez, ocasionaram o aumento de solicitações de refúgio de pessoas acusadas de praticar bruxaria e também daquelas temendo

* Advogada. Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF).

¹ HRC (Human Rights Council). *Report of the Independent Expert on the Enjoyment of Human Rights by Persons with Albinism on the Expert Workshop on Witchcraft and Human Rights*. Human Rights Council. Thirty-seventh session 26 February – 23 March 2018, p. 4. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/37/57/Add.2>. Acesso em: 15 fev 2021.

ser atingidas por feitiços, o que tem gerado, sobretudo neste último caso, graves falhas na proteção internacional dos direitos de pessoas refugiadas, visto que muitas vezes o fundado temor dessa natureza é considerado pelas jurisdições de destino como não verificável ou não relacionado à Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)².

Contra a racionalidade da normativa internacional, choca-se o saber localizado de diversas pessoas que migram em virtude de uma violência experimentada na realidade. Diante desse impasse, o processo de elegibilidade para o reconhecimento da condição de refugiado enfrenta um desafio epistemológico, esbarrando nos limites das categorias elencadas na Convenção de 51 frente às consequências tangíveis da violência relacionada à bruxaria.

1. Vivendo em um Mundo de Bruxas

Os estudos sobre bruxaria não são algo recente. Um dos mais emblemáticos estudos antropológicos sobre o tema foi publicado em 1937 por E. E. Evans-Pritchard, sob o título “Bruxaria, Oráculos e Magia entre os Azande”³, retratando as crenças, práticas e rituais ocultos do povo zande do sul do Sudão. Contudo, na atualidade, o tema da bruxaria tem ressurgido e sus-

² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³ EVANS-PRITCHARD, Edward Evan. *Bruxaria, Oráculos e Magia entre os Azande*. Trad. Eduardo Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2005.

citado o interesse e a atenção de estudiosos e ativistas de direitos humanos, sobretudo no âmbito de organizações internacionais, tal como a ONU. Em 2018, especialistas produziram um relatório a partir da experiência em um workshop realizado na ONU cujo objetivo era ampliar o debate sobre os fenômenos da feitiçaria e suas várias manifestações, de forma geral e no contexto da violência decorrente, com o intuito de garantir o gozo dos direitos humanos por todas as vítimas⁴.

Embora a compreensão acerca da temática da bruxaria (ou feitiçaria, aqui usadas como sinônimos) seja limitada, o termo bruxaria é utilizado como termo guarda-chuva para abarcar crenças e práticas relativas a poderes sobrenaturais, que podem variar amplamente entre comunidades e etnicidades de diferentes regiões e através do tempo. As práticas e crenças relacionadas à *bruxaria* fazem parte da vida cotidiana de populações em diversos países e influenciam a maneira como as pessoas compreendem o mundo e sua existência⁵.

De fato, as crenças e práticas genericamente denominadas como bruxaria possuem raízes na cultura e tradições locais de cada região, não podendo ser reduzidas a um único conjunto de crenças e práticas pré-estabelecido. Além disso, é importante salientar que tais

⁴ HRC, Op. cit., p. 3-4.

⁵ MILLBANK, Jenni; VOGL, Anthea. Adjudicating Fear of Witchcraft Claims in Refugee Law. *Journal of Law and Society*, v. 45, n. 3, p. 370-397, 2018. p. 370.

crenças e práticas estão presentes em diversos países da África, Ásia, Oceania e América Central, sendo certo que a questão tem sido progressivamente mais discutida nos continentes europeu e norte-americano em virtude da presença de comunidades de migrantes de regiões onde existem a prática e crença em bruxaria⁶.

De acordo com o sociólogo ganhês Mensah Adinkrah⁷, nos últimos anos, a violência perpetrada contra pessoas suspeitas ou acusadas de serem bruxas emergiu como a principal forma de violação de direitos humanos no continente africano, muito embora não se possa precisar se esse fenômeno se deva ao aumento de casos ou do crescente interesse de organizações sobre o tema. Ademais, o autor afirma que atualmente há poucas sociedades africanas subsaarianas sem qualquer registro de violência contra bruxas putativas⁸.

As acusações de bruxaria estão vinculadas a crenças de que o uso de forças mágicas ou sobrenaturais por pessoas mal-intencionadas poderia explicar infortúnios da vida cotidiana como doenças e a morte⁹ ou ainda situações aparentemente inexplicáveis. Na prática, essa violência se manifesta através de cenários de exclusão, além de traumas emocional e psicológico, além do físico, assim como de privação econômica para a

⁶ FORSYTH, Miranda. The Regulation of Witchcraft and Sorcery Practices and Beliefs. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 12, 2016. p. 4.

⁷ ADINKRAH, Mensah. *Witchcraft, Witches and Violence in Ghana*. Nova York: Berghahn, 2015. p. 5.

⁸ Ibid.

⁹ HRC. Op. cit., p. 14.

pessoa acusada e, muitas vezes, para sua família¹⁰. Um dos casos mais emblemáticos é aquele dos campos de mulheres que, ao terem sido acusadas de serem bruxas em suas comunidades de origem, buscaram um novo local para viver em segurança. Os “campos de bruxas” de Gana, tais como aqueles de Gambaga, Kukuio, Nabuli e Kpatinga¹¹, em sua maioria ao norte do país, já abrigaram entre duas e cinco mil mulheres, juntamente com seus dependentes¹², evidenciando o recorte de gênero que permeia essa forma de violência.

Além do recorte de gênero, é possível observar um recorte etário, em virtude de uma tendência do direcionamento das acusações de bruxas putativas a mulheres idosas. Numa pesquisa conduzida na Índia, as acusações de bruxaria apresentam um recorte de idade específico, demonstrando que a faixa etária com maior vulnerabilidade a sofrer violência é entre 50-60 anos de idade; seguido por pessoas entre 60-70 anos; terceiro entre 40-50; sendo que houve casos relatados de pessoas atingidas de 20 até 80 anos de idade, porém em menores quantidades¹³.

¹⁰ FORSYTH, Miranda. Op. cit., p. 4-5.

¹¹ CEDAW. (Committee on the Elimination of Discrimination against Women). *Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Ghana*. Addendum. Information provided by Ghana in follow-up to the concluding observations. CEDAW/C/GHA/CO/6-7/Add.1, 2018. p. 2.

¹² HRC (Human Rights Council). *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, Philip Alston. A/HRC/11/2, 2009. p.16.

¹³ PLD (Partners for Law in Development). *Contemporary practices of witch hunting: a report on social trends and the interface with law*. Nova Delhi: Aspire Design, 2014. p. 8.

Ademais, é recorrente que as acusações de bruxaria sejam acompanhadas de conflitos envolvendo disputas de terra, como no caso de viúvas que decidem manter as terras pertencentes ao marido; ou ainda que englobam rivalidades e competições econômicas¹⁴. Há também acusações decorrentes da suspeita dos chamados “novos ricos”, famílias que saíram da pobreza e cuja ascensão socioeconômica é atribuída à feitiçaria¹⁵.

Além desse cenário, um outro aspecto da violência relacionada à bruxaria diz respeito a alguns grupos sociais específicos, como é o caso das pessoas com albinismo, que têm sido vítimas de perseguição e alvos de mutilação ou morte. Os relatos são no sentido do uso de seus membros corporais em rituais específicos¹⁶. Outrossim, atos de violência envolvendo atear fogo, banimento, exorcismos violentos e homicídios são práticas verificadas em relação a pessoas acusadas de bruxaria em países como Índia, Nepal, África do Sul, Papua Nova Guiné, Tanzânia, Angola, Nigéria, Indonésia, República Democrática do Congo, Gabão, Burkina Faso, México, Arábia Saudita e China¹⁷, dentre outros.

Cabe mencionar que as acusações de bruxaria a

¹⁴ FEDERICI, Silvia. *Mulheres e caça às bruxas: da Idade Média aos dias atuais*. Trad. Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2019. p.115-117.

¹⁵ FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. Trad. coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017. p. 417; FORSYTH. Op. cit., p. 4-6.

¹⁶ HRW (Human Rights Watch). *World Report 2017: Events of 2016, 2017*. p. 441; FORSYTH, Miranda. Op. cit., p. 1-4.

¹⁷ HRC. Op. cit., passim; FORSYTH, Miranda. Op. cit., p. 4.1.

crianças têm recebido destaque na literatura especializada nas últimas duas décadas. Por exemplo, na República Democrática do Congo, a maior parte das crianças que estão em situação de rua na capital Kinshasa se encontram nessa situação por terem sido acusadas de bruxaria por suas famílias e, por conseguinte, rejeitadas. O inverso também acontece: crianças em situação de rua são associadas a bruxas porque transgrediram normas sociais básicas ao viverem fora dos espaços de socialização comuns, como família e escola¹⁸. Há ainda relatos de violência praticada contra crianças acusadas de bruxaria que foram expostas à tortura e maus tratos ou mesmo mortas a pretexto de exorcismo¹⁹.

Um fato que parece contribuir para o aumento das acusações de bruxaria é o surgimento de igrejas carismáticas e extremismo religioso. Essas congregações, especialmente aquelas de orientação neopentecostal²⁰, são identificadas como uma das causas para a crescente difusão de crenças de práticas de bruxaria devido à ênfase “em Satã, no Diabo e na expulsão de espíritos malignos”, de forma que esses líderes religiosos desempenham um papel importante na disseminação de abusos a pessoas acusadas de serem bruxas²¹. Em reportagem jornalística da emissora Al Jazeera, fica evi-

¹⁸ QUARETTA, Edoardo. *Children accused of witchcraft in Democratic Republic of Congo (DRC): Between structural and symbolic violence*. ANUAC. v. 8, n. 2, 2019. p. 61.

¹⁹ HRC. Op. cit., p. 17-18.

²⁰ Ibid.

²¹ FORSYTH. Op. cit., p. 4-7.

dente a mencionada influência das igrejas: “*Godbless was taken to the family's local church where a pastor confirmed his grandmother's worst fears - he was indeed a witch, the pastor claimed*”²².

Por fim, é preciso apontar uma questão fundamental quando se aborda a questão da bruxaria. É fundamental compreender que o fenômeno da bruxaria deve ser observado como um fenômeno que permeia diferentes classes sociais, nacionalidades, culturas e tempos históricos distintos, inclusive o presente. Dessa forma, há uma forma contemporânea de compreender e interpretar as acusações de bruxaria, que evidenciam os conflitos da modernidade presentes nos locais onde essas acusações se proliferam.

A tentadora dicotomia que visa opor a magia (tradição) à razão (modernidade), na verdade nada mais é do que uma falsa oposição, “necessária para defender a ideologia da superioridade do Ocidente como cultura moderna, do hoje, frente às culturas não ocidentais, culturas do ontem, que moram no passado”²³.

Em seu estudo sobre a modernidade da bruxaria, o antropólogo Peter Geschiere afirma, em suas consi-

²²“Godbless foi levado para a igreja local que a família frequentava, onde o pastor confirmou o maior temor de sua avó – ele era de fato um bruxo, afirmou o pastor” (Tradução livre). AL JAZEERA. *How Nigeria's fear of child 'witchcraft' ruins young lives*. 14 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/indepth/features/nigeria-fear-child-witchcraft-ruins-young-lives-181112055349338.html>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

²³ SANSI, Roger. Feitiço e fetiche no Atlântico moderno. *Revista de Antropologia da USP*, v. 51, n.1, 2008. p. 124.

derações sobre estudo de caso em Camarões:

[...] se alguém quiser entender por que esses discursos permanecem tão relevantes na África de hoje, é importante enfatizar que, longe de serem meramente 'tradicionais', eles abordam e interpretam as mudanças modernas de todas as maneiras. [...] esses discursos parecem se entrelaçar muito facilmente – mesmo que com padrões diferentes – com novos fenômenos, como a penetração de dinheiro, a emergência do trabalho assalariado e a difusão de novos bens de consumo, mas também com novas formas de individualismo e violência [...] ²⁴.

Silvia Federici também vê nas consequências da globalização e do desenvolvimento do capitalismo a fagulha que contribui para a compreensão do acirramento das acusações de bruxaria na contemporaneidade. Para a autora ²⁵, as mulheres que sofrem perseguições pela prática de bruxaria são vistas como recursos mortos, estéreis e improdutivos, expondo um profundo conflito entre os valores do antigo universo comunal orientado para a subsistência e os valores de avanço da economia monetária. O ponto mais contundente do argumento da autora é o de que a intensificação das agressões contra mulheres acusadas de bruxaria a partir dos anos 1990 não reflete meramente uma característica arraigada nos sistemas de crenças africanos, ecoando sua cultura ou religiosidade, já que tais ataques não tinham precedentes no período pré-colo-

²⁴ GESCHIERE, Peter. The modernity of witchcraft: examples from Cameroon. *Leidschrift*, v. 10, 1994. p. 86.

²⁵ FEDERICI. Op. cit., p. 129.

nial²⁶. Contudo, pode-se afirmar, ecoando o pensamento de Stephen Ellis, que

“a ‘bruxaria’ contemporânea africana não é [...] como muitos outros aspectos da vida ali, nem autenticamente africana nem uma imposição pura. É um amálgama infeliz, em parte criado por ideais e práticas religiosas semelhantes de lugares diferentes”²⁷.

Corroborando esse entendimento o fato de que o termo “bruxa” não era comumente usado antes da chegada dos europeus nessas sociedades e mesmo os grupos étnicos que não tinham conhecimento da bruxaria antes da dominação colonial hoje acreditam que têm bruxas entre si. De uma forma geral, movimentos contra a bruxaria no continente africano se iniciaram durante a colonização, junto com a introdução de economias monetizadas que alteraram as relações sociais, criando novas formas de desigualdade^{28,29}.

2. Interseções entre Deslocamentos Forçados e Acusações de Bruxaria

²⁶ Não é possível constatar se a violência contra mulheres acusadas de bruxaria aumentou nos últimos anos ou se foi o interesse na cobertura desses casos que aumentou, dando maior visibilidade ao fenômeno. ADRINKRAH. Op. cit., p.5.

²⁷ ELLIS, Stephen. *Witching Times: A Theme in the Histories of Africa and Europe*. In: HAAR, Gerrie ter (ed.) *Imagining Evil: Witchcraft Beliefs and Accusations in Contemporary Africa*. Trenton/Nova Jersey: Africa World Press, 2007. p. 35 apud FEDERICI. Op. cit., p. 111.

²⁸ FEDERICI. Op. cit., p. 113-114.

²⁹ Federici aprofunda sua análise sobre as desigualdades provocadas pelas tentativas de desmantelamento do acesso comunal à terra e sobre a resistência a essas investidas pelas mulheres trabalhadoras da terra na obra *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*. Trad. Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.

É possível afirmar que existe uma antiga e bem documentada relação entre deslocamento humano e acusações de bruxaria³⁰. Tome-se, como exemplo, o caso dos julgamentos das bruxas de Salem, ocorridos no século XVII na colônia britânica da Nova Inglaterra, no atual território dos Estados Unidos³¹. O conflito conhecido como *King William's War* (1689-1697) devastou as regiões do norte dos estados de Nova York, Nova Escócia e Quebec, forçando o deslocamento das populações dessas regiões, que migraram para o condado de Essex e, especificamente, para a vila de Salem na colônia da Baía de Massachusetts, que hoje é a cidade de Danvers³². Muitos moradores de Salem haviam sofrido em primeira mão as consequências do conflito, fazendo com que alguns autores atribuíssem às pessoas acusadas de bruxaria, antes moradoras das regiões devastadas, um alto grau de vulnerabilidade social, em grande parte devido à perda de familiares, violência praticada por opositores e destruição de suas casas, ocasionadas pela situação de migração forçada³³.

No entanto, mais de três séculos após os julga-

³⁰ CRISP, Jeff. Witchcraft and Displacement. *Forced Migration Review*, n. 31, 2008. p. 74.

³¹ *Ibid.*

³² Os julgamentos de fato ocorreram na cidade colonial portuária de Salem, que mantém seu nome até hoje.

³³ BAKER, Emerson W. *A Storm of Witchcraft: the Salem Trials and the American Experience*. Nova York: Oxford University Press, 2015. p. 62.

³³ LUONGO, Katherine. "The Problem of Witchcraft": Violence and the Supernatural in Global African Refugee Mobilities". *African Studies Review*, v. 63, n. 3, 2020. p. 661.

mentos das bruxas de Salem, as acusações de bruxaria ainda são uma questão relevante que se entrelaça com situações de deslocamento forçado. Katherine Luongo³⁴ aponta que desde meados da década de 1980 aparecem relatos nos estudos etnográficos relativos à migração forçada sobre a questão da bruxaria. Com destaque para o continente africano, relatos de violência relacionada à bruxaria apareceram em estudos de populações deslocadas e de campos de refugiados. Nota-se o relato de Barbara Harrell-Bond sobre as experiências de refugiados de Uganda em campos sudaneses durante os anos 1980, que descreveu irrupções de medo e violência impulsionados por crenças e acusações de bruxaria, tanto dentro quanto entre campos. A autora, no entanto, reconheceu que a questão da bruxaria e feitiçaria nas populações de refugiados na África pode superar os campos de refugiados, estando presente em um contexto mais geral³⁵.

De fato, é imperioso destacar que aproximadamente nas últimas três décadas, especificamente no continente africano, as acusações de bruxaria provocam a busca pela segurança por parte das pessoas acusadas, contudo não se limitam à permanência dentro do continente. Isso porque recentemente, a violência relacionada à bruxaria tem ressurgido de forma constante como um *push factor* (fator de repulsão) para indivíduos africanos buscando refúgio no Norte global³⁶.

³⁴ HARRELL-BOND, Barbara. *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*. Oxford: Oxford, 1986. p. 323.

³⁵ LUONGO, Katherine. *Op. cit.*, p. 661.

O cenário delineado no item anterior provoca um padrão de deslocamentos forçados resultantes justamente das acusações de bruxaria, tanto para as pessoas acusadas de serem bruxas, quanto para aquelas que sofrem com os danos causados por bruxaria. Aqui é central destacar uma diferenciação entre as duas formas de violência relacionada à bruxaria identificadas que se refletem nos processos de elegibilidade do refúgio: para além da violência sofrida majoritariamente por mulheres idosas e crianças, uma expressão da violência relacionada à bruxaria também pode ser compreendida por aquelas pessoas que se deslocam forçadamente temendo serem vítimas de algum feitiço realizado contra elas, ilustrando duas dimensões sofridas de violência relativa à bruxaria.

A questão que escapa aos principais esforços de abordagem da questão da bruxaria por organizações internacionais se refere às pessoas que são vítimas dos atos realizados pelas acusadas bruxas, as bruxas putativas. A questão referente à justiça abordada por tais organizações se restringe à dimensão da violência sofrida por ‘pessoas inocentes’, já que se presume que atos de bruxaria não existem, e, portanto, aqueles que acusam tais pessoas erroneamente deveriam ser *“educated and sanctioned to act within the law and on the basis of a criminal code that respects human rights when taking measures against those whom they believe to be engaging in harmful acts”*³⁷. No entanto, como se vê, esse tema

³⁷ “[...] ser educados e instruídos a agir dentro da lei e com base em

envolve uma extrema complexidade que não pode ser resumida a uma abordagem universalizante.

Como aponta Ashforth³⁸, a maior parte das pessoas que vivem no continente africano e que se preocupa com questões de feitiçaria e bruxaria, vê a questão de justiça de forma distinta, muito além da simples falsa acusação, qual seja, o dano causado às vítimas de feitiçaria. Sob essa perspectiva, os perpetradores de bruxaria causam doenças, morte, sofrimento e infortúnios diversos:

For people who live in a world with witches, the dangers they pose are real and present. In such places the primary concern is security: how to protect against witchcraft and other forms of violence. A secondary issue is justice: what to do about perpetrators of harm when injury has been done. For people who live with the fear of witchcraft, the issue of justice in relation to witches is clear. Innocent people are being attacked, harmed, and killed. The question, then, is: how can the perpetrators best be identified, disarmed, and, if necessary, punished? Historically, this was a central problem facing political authorities. It remains so to this day³⁹.

um código penal que respeite os direitos humanos ao tomar medidas contra aqueles que eles acreditam estar envolvidos em atos prejudiciais” (Tradução livre). HRC. Op. cit., p. 20.

³⁸ ASHFORTH, Adam. Witchcraft, Justice, and Human Rights in Africa: Cases from Malawi. *African Studies Review*, v. 58, n. 1, abril 2015. p. 7.

³⁹ “Para as pessoas que vivem em um mundo com bruxas, os perigos que estas representam são reais e presentes. Nesses locais, a principal preocupação é a segurança: como se proteger contra bruxaria e outras formas de violência. Uma questão secundária é a justiça: o que fazer com os perpetradores do dano quando o ato já foi cometido. Para as pessoas que vivem com o medo da bruxaria, a questão da justiça em relação às bruxas é clara. Pessoas inocentes estão sendo atacadas, feridas e mortas. A questão, então, é: como os perpetradores podem ser identificados,

O autor enfatiza nesse sentido o que chamou de “insegurança espiritual” em diversos contextos de países africanos distintos, como foi no caso de sua pesquisa na África do Sul e no Malawi. Relevante aqui é compreender que diante da realidade de uma sociedade composta por pessoas que “vivem em um mundo com bruxas”, a maior parte das pessoas está mais preocupada com os danos – possivelmente fatais – resultantes das práticas de feitiçaria e bruxaria, do que com a violência relacionada a acusações de bruxaria⁴⁰.

Nesse sentido, o deslocamento forçado decorrente das acusações de bruxaria toma duas dimensões distintas: a das pessoas acusadas de serem bruxas, e sofrerem algum tipo de violência física, podendo ser também econômica, psicológica ou social; e as pessoas que acreditam serem vítimas de feitiços praticados por bruxas, que sofrem violência psicológica, mas também em sua concepção também física, possivelmente fatal.

No contexto do refúgio, tais acusações de bruxaria enfrentam um desafio muito particular, em que uma dimensão cultural altamente complexa é apresentada perante uma instituição, em muitos casos judicial, que pouco ou nenhum conhecimento têm sobre aquela realidade⁴¹. O desafio consiste justamente em argumentar as particularidades do caso concreto envolvendo acu-

desarmados e, se necessário, punidos? Historicamente, esse foi um problema central enfrentado pelas autoridades políticas. Continua assim até hoje” (Tradução livre). Ibid.

⁴⁰ ASHFORTH. Op. cit., p. 7; FORSYTH. Op. cit., p. 4-7.

⁴¹ ASHFORTH. Op. cit., p. 7.

sações e medo de bruxaria nos marcos normativos que instituem o refúgio no âmbito internacional, sendo o mais importante deles a Convenção de 51.

O grande desafio que parece estar presente nessa dinâmica contemporânea é a verificação do *fundado temor de perseguição*, cerne da definição clássica de refúgio presente na Convenção de 51, que exige, além do elemento subjetivo, elemento objetivo que corrobore o referido *fundado temor*, que, em última instância, é examinado pelos tomadores de decisão no processo de elegibilidade. A dimensão ontológica da bruxaria como violência não parece ser compreendida nas jurisdições que “não vivem em um mundo de bruxas”, que julgam a questão meramente como pertencente ao âmbito da crença subjetiva e demandam uma prova que se enquadre na racionalidade jurídica intrínseca da Convenção de 51.

Apesar do crescente aumento do interesse de organizações internacionais em compreender e abordar esse fenômeno, percebe-se que as pessoas que fogem de seus países por medo de violência relacionada à bruxaria de forma geral não estão conseguindo ser reconhecidas oficialmente como refugiadas perante as jurisdições nacionais estrangeiras, evidenciando que o processo de elegibilidade do refúgio ainda encontra grandes desafios para lidar com a questão da bruxaria.

3. Limites Epistemológicos no Processo de Elegibilidade

As categorias de pertencimento a grupo social ou perseguição por motivo religioso são centrais na análise da violência relacionada à bruxaria no âmbito da Convenção de 51. Nesse sentido, é importante destacar que o Alto Comissariado nas Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reconhece as acusações de bruxaria como um fator de perseguição.

A Diretriz de Proteção Internacional sobre Religião de 2004⁴² faz uma consideração especial em relação a questões de gênero, em que mulheres ainda são identificadas como bruxas em algumas comunidades e queimadas ou apedrejadas, e que ainda que tais práticas sejam condenadas culturalmente no país de origem, representam uma prática de perseguição. A Diretriz sobre Orientação Sexual e Identidade de Gênero de 2012⁴³ menciona que pessoas intersexo⁴⁴ podem ser perseguidas em virtude da sua não conformidade com

⁴² ACNUR. *Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2004, § 24. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/40d8427a4/guidelines-international-protection-6-religion-based-refugee-claims-under.html>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴³ ACNUR. *Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2012, §10. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/509136ca9.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴⁴ Segundo a Diretriz 9 sobre orientação sexual e identidade de gênero do ACNUR, o termo intersexo refere-se a uma condição em que um indivíduo nasce com anatomia reprodutiva ou sexual e/ou padrões cromossômicos que parecem não se adequar às noções biológicas típicas masculinas ou femininas. Essas condições podem ser aparentes no nascimento, podem aparecer na puberdade ou podem ser descobertas apenas durante um exame médico.

padrões binários de gênero, sendo certo que em alguns países ser intersexo pode ser visto como algo negativo ou forma de bruxaria, podendo resultar em perseguição, inclusive a família inteira sendo alvo de abuso. Por último, o manual de reassentamento do ACNUR⁴⁵ aponta o abuso de pessoas idosas como uma preocupação notoriamente subnotificada em todas as culturas, incluindo o abuso físico, sexual, financeiro e negligência. Juntamente com esses abusos, indica a existência de um risco para violência contra mulheres mais velhas, visto que mulheres idosas estão sujeitas a mutilação, ostracismo ou morte quando rotuladas como bruxas, em resposta a algum fenômeno inexplicável que afetam comunidades.

Dehm e Millbank⁴⁶ promoveram um estudo através de cinco jurisdições anglófonas (Austrália, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra e Nova Zelândia), identificando que pelas autoridades responsáveis pelo processo de elegibilidade, pouca atenção foi dada aos elementos religiosos e sociais das práticas de feitiçaria. As autoras observaram que as solicitações eram frequentemente reconfiguradas pelos tomadores de decisão como rancores pessoais ou disputas familiares ou comunitárias, não constituindo um temor que poderia ser enquadrado nos termos da Convenção de 51, fora

⁴⁵ ACNUR. UNHCR Resettlement Handbook. 2011. p. 195. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>>. Acesso em: 15/02/2021.

⁴⁶ DEHM, Sara; MILLBANK, Jenni. Witchcraft Accusations as Gendered Persecution in Refugee Law. *Social & Legal Studies*, v. 28(2), p. 202–226, 2019. p. 219.

os casos em que as solicitações foram simplesmente desacreditadas e julgadas fantasiosas⁴⁷. A taxa de deferimentos dessas solicitações foi baixa, em comparação à média geral, e quando exitosas, foram aceitas amplamente com base em algum elemento que não a feitiçaria⁴⁸.

Em síntese, em todo o conjunto de dados, cobrindo 176 casos das cinco jurisdições ao longo de 14 anos, a violência relacionada à bruxaria não foi reconhecida como uma forma de dano relacionada ao gênero por si só, nem foi aceita como uma manifestação de religião e, em vez disso, foi amplamente excluída, omitida, ignorada ou desacreditada no processo de elegibilidade⁴⁹.

No que tange às mulheres acusadas de serem bruxas, identificou-se uma perseguição genderizada, ou seja, baseada no gênero. As autoras identificaram que essas imputações estavam frequentemente imbricadas com questões relacionadas a assuntos tipicamente enquadrados como violência de gênero: violência doméstica, casamento forçado e estupro, conflitos esses muitas vezes desencadeados pela recusa e rejeição de mulheres diante dessas situações impostas⁵⁰.

Um dos casos analisados diz respeito à desconsideração da questão da bruxaria em uma narrativa apresentada por uma mulher nigeriana perante a auto-

⁴⁷ DEHM; MILLBANK. Op. cit., p. 204.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ DEHM; MILLBANK. Op. cit., p. 219.

⁵⁰ Ibid.

ridade canadense em 2011⁵¹. A solicitante alegava sofrer abusos de seu marido, incluindo estupros e espancamentos até ficar inconsciente. O marido a acusava de ser uma bruxa, pois ele não havia sido capaz de matá-la. A polícia negou proteção à solicitante, afirmando ser um ‘assunto familiar’. O Tribunal, ao rejeitar o pedido, afirmou que seu depoimento era inconsistente e sem credibilidade, denominando suas alusões à bruxaria como ‘embelezamentos’ da narrativa. Quando da entrada da solicitante em território canadense, ela havia alegado ter sido acusada de ser bruxa e ter sido ameaçada de mutilação genital (MGF) pelo marido. Contudo, na alegação posterior, não mencionou o tópico MGF, fazendo com que o tomador de decisão não desse credibilidade à alegação como um todo. No Ocidente, MGF é levado muito a sério, diferente de bruxaria, portanto, uma vez que a solicitante deu maior peso à afirmação de acusação de bruxaria, sua prioridade, aos olhos da autoridade, foi tomada como prova de falsidade ao invés de ter sido encarada como uma compreensão diferente das ameaças e experiências de vida que ela enfrentou⁵².

Outro caso demonstra como concepções sobre o que é bruxaria influencia tomadores de decisão no processo de elegibilidade. Em um caso australiano de 2014, uma mulher nepalesa solicitou refúgio sob alegação de ser acusada de bruxa por seu sogro e ser víti-

⁵¹ X (Re), 2011 CanLII 100759 (CA IRB). Disponível em: <<https://canlii.ca/t/g7zpf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁵² DEHM; MILLBANK. Op. cit., p. 213.

ma de violência doméstica e ameaças de morte por seu marido que também acreditava que ela era uma bruxa e havia adoecido a mãe dele. A família morava havia muitos anos em Cingapura e voltava regularmente ao Nepal. A solicitante alegou temer ser estigmatizada como bruxa pela sociedade e sofrer maiores retaliações, e que não receberia proteção policial contra violência doméstica. O Tribunal desacreditou as alegações de bruxaria e conseqüentemente rejeitou o relato de violência doméstica afirmando o seguinte:

[it is not] plausible that her husband ... who had lived and worked in highly-developed Singapore for 13 years, would be influenced by village superstition about witchcraft notwithstanding submissions by the applicant's advisers that such a mindset can persist⁵³.

A desconsideração das acusações de bruxaria sob alegação de consistir em uma 'superstição rural' em oposição à capital desenvolvida demonstra uma postura de juízo de valor elaborada pela autoridade, que hierarquiza as formas de saber dissonantes, julgando inferiores aquelas que não se enquadram nos seus padrões de objetividade e confiabilidade, que por sua vez têm o respaldo da Convenção de 51. Ainda que essa decisão tenha sido objeto de recurso, a decisão posterior manteve a decisão de indeferimento com base

⁵³ "Não é plausível que seu marido... quem vivera e trabalhara numa altamente desenvolvida Cingapura por 13 anos, seria influenciado por superstição rural sobre bruxaria, não obstante as alegações dos conselheiros da requerente tenham afirmado que tal mentalidade possa persistir" (Tradução livre). SZUOB v. MIBP [2015] FCA 752 [8] apud DEHM; MILLBANK. Op. cit., p. 214.

na inconsistência das provas da requerente, demonstrando, dessa forma, a incapacidade de tomadores de decisão de superar ou ao menos de abordar o desafio epistemológico imposto pelas acusações de bruxaria, que, ao imporem um saber localizado em choque com uma racionalidade hegemônica, demandam um deslocamento epistêmico com o intuito de que sejam encaradas como uma violência que produz efeitos concretos.

Por fim, no que se refere às alegações de pessoas temendo ser atingidas por um feitiço, a categoria de perseguição religiosa foi amplamente negligenciada. A falha em identificar a bruxaria como um sistema de crenças ou uma prática social demonstra que a natureza institucional do fundado temor de perseguição é determinante para as autoridades, sendo os demais sistemas de crenças não institucionalizados desconsiderados como religiões passíveis de reconhecimento perante a Convenção de 51⁵⁴.

Em diversos casos, práticas de feitiçaria foram caracterizadas como 'criminosas' e, portanto, consideradas não relacionadas aos fundamentos da Convenção de 51. Em um caso de 2006 perante a autoridade canadense, uma mulher tanzaniana afirmou ser perseguida pelo clã da família de seu marido, que praticava bruxaria e estaria ligada à morte de parentes. Ao indeferir

⁵⁴ Cf. Caso envolvendo a fraternidade nigeriana Ogboni em *Omoruyi v. Secretary of State for Home Department*. England and Wales Court of Appeal, Civil Division, 2000. Disponível em: <<https://www.casemine.com/judgement/uk/5a938b4360d03e5f6b82c1a2#>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

seu pedido, o tomador de decisão concluiu que se tratava de questões que eram meramente "criminais por natureza"⁵⁵. Num caso de 2012, uma mulher namibiana alegou que seus tios usaram feitiçaria contra ela e seus irmãos após a morte de seus pais, para que os tios pudessem herdar a propriedade em questão. O Tribunal sustentou que não havia necessidade de discutir o medo de bruxaria porque o caso tocava uma 'questão puramente criminal'⁵⁶. Há, também, os casos em que ainda que se reconhecesse o temor da bruxaria como um genuíno temor subjetivo, este não fora considerado como abrangido pela Convenção de 51, desconsiderando-se o contexto fático do caso⁵⁷.

Conclusão

A despeito do crescente interesse de organizações internacionais de direitos humanos acerca da temática da bruxaria e da violência dela decorrente, é possível afirmar que de forma geral o instituto do refúgio é limitado como mecanismo de proteção internacional para as pessoas que migraram por sofrerem algum tipo de violência relacionada à bruxaria, seja aquela em que indivíduos, sobretudo mulheres, são acusadas de serem bruxas, seja aquela em que indivíduos temem ser atingidos por algum ato de bruxaria.

⁵⁵ *Mwakotbe v. Canada*, 2006 FC 1227 apud MILLBANL; VOGL. Op. cit., p. 383.

⁵⁶ *X (Re)* 2012 CanLII 94903 (IRB) apud MILLBANL; VOGL. Op. cit., p. 383.

⁵⁷ *N03/4553 2003 RRTA 121* apud MILLBANL; VOGL. Op. cit., p. 384.

A falta de conhecimento pelas autoridades responsáveis pelos processos de elegibilidade no refúgio – sobretudo oriundas do Norte global – sobre aspectos culturais e sobre os contextos de insegurança espiritual vividos por populações em diversos países, agrava as clivagens entre os saberes localizados e o saber jurídico-normativo e ilustra as limitações epistemológicas do processo de elegibilidade frente a acusações de bruxaria.

Como demonstrado no presente capítulo, essa forma de violência é atravessada por diversos marcadores sociais tais como gênero, faixa etária, sexualidade, entre outros, sendo certo que suas bases dialogam com crenças religiosas, ainda que essas não sejam consideradas institucionais. A superação dessas limitações é fundamental para a efetiva garantia dos direitos humanos. Por isso, é imperioso que tais aspectos sejam mais bem compreendidos e levados em conta em uma decisão tão importante e central na vida de uma pessoa que está em busca de refúgio, que é a possibilidade de reconstruir sua vida em segurança no país de acolhida.

Referências Bibliográficas

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). *Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2004.

_____. *“Claims to Refugee Status based on Sexual Orien-*

tation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, 2012.

_____. *UNHCR Resettlement Handbook*. 2011.

ADINKRAH, Mensah. *Witchcraft, Witches and Violence in Ghana*. Nova York: Berghahn, 2015.

AL JAZEERA. *How Nigeria's fear of child 'witchcraft' ruins young lives*. 2018.

ASHFORTH, Adam. Witchcraft, Justice, and Human Rights in Africa: Cases from Malawi. *African Studies Review*, v. 58, Issue 01, p. 5-38, 2015.

BAKER, Emerson W. *A Storm of Witchcraft: the Salem Trials and the American Experience*. Nova York: Oxford University Press, 2015.

CRISP, Jeff. Witchcraft and displacement. *Forced Migration Review*, n. 31. *Refugee Studies Centre*, p. 74, 2008.

DEHM, Sara; MILLBANK, Jenni. Witchcraft accusations as gendered persecution in refugee law. *Social & Legal Studies*, v. 28(2), p. 202-226, 2019.

EVANS-PRITCHARD, Edward Evan. *Bruxaria, Oráculos e Magia entre os Azande*. Trad. Eduardo Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2005.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. Trad. coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017.

_____. *Mulheres e caça às bruxas: da Idade Média aos dias atuais*. Trad. Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2019.

FORSYTH, Miranda. The regulation of witchcraft and sorcery practices and beliefs. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 12, pp. 4.1–4.21, 2016.

GESCHIERE, Peter. The modernity of witchcraft: examples from Cameroon. *Leidschrift*, v. 10, pp. 69-87, 1994.

HARRELL-BOND, Barbara. *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*. Oxford: Oxford, 1986.

HRC (Human Rights Council). *Report of the Independent Expert on the Enjoyment of Human Rights by Persons with Albinism on the Expert Workshop on Witchcraft and Human Rights. Human Rights Council. Thirty-seventh session 26 February – 23 March 2018*.

_____. “*Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston*”. A/HRC/11/2, 2009.

HRW (Human Rights Watch). *World Report 2017: Events of 2016*, 2017.

LUONGO, Katherine. “The Problem of Witchcraft”: Violence and the Supernatural in Global African Refugee Mobilities. *African Studies Review*, v. 63, n. 3, pp. 660-682, 2020.

QUARETTA, Edoardo. Children accused of witchcraft in Democratic Republic of Congo (DRC): Between structural and symbolic violence. *ANUAC*. v. 8, n. 2, pp. 61-82, 2019.

SANSI, Roger. “Feitiço e fetiche no Atlântico moderno”. *Revista de Antropologia da USP*, v. 51, n.1, pp. 123-149, 2008.

VOGL, Anthea; MILLBANK, Jenni. Adjudicating Fear of Witchcraft Claims in Refugee Law. *Journal of Law and Society*, v. 45, n. 3, p. 370-397, 2018.

A Inviabilidade da Inclusão dos Migrantes Ambientais ao Amparo da Convenção relativa ao *Status* dos Refugiados de 1951

Yolanda Maria De Menezes Pedroso Speranza*

Introdução

O presente capítulo versará sobre a inviabilidade da inclusão da categoria dos migrantes ambientais no conceito tradicional de refúgio, tendo em vista a necessidade de se proteger aqueles que são aptos à proteção convencional através da permanência do instituto e da estrutura político-financeira que o garante, bem como da ausência de dados relativos à migração ambiental internacional que indiquem a necessidade de um regramento no âmbito do Direito Internacional.

O texto inicia-se com uma breve abordagem acerca de questões terminológicas que justificam a utilização da expressão migrante ambiental em detrimento de outras, segue para os dados sobre o fluxo da migração ambiental, aborda questões sobre a sobrecarga do regime para a pessoa refugiada e indica eventuais perspectivas de tutela para o migrante ambiental.

No que tange à metodologia de pesquisa, é realizada pesquisa exploratória, bibliográfica e documental, abordando-se os dados pelo método hipotético-

* Advogada. Professora universitária do curso de Direito da UNISEPE Educacional. Mestra em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos e Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da mesma instituição.

-dedutivo, sendo a análise documental o método de procedimento.

1. Questões terminológicas

Não é objetivo deste capítulo efetuar um extenso levantamento dos conceitos utilizados para classificar o migrante por causas ambientais, especialmente porque já tratado em trabalho anterior¹, mas é importante indicar a expressão adotada e delimitar o conceito utilizado.

Adota-se o entendimento de que não é adequada a utilização da terminologia refugiado ambiental. Mesmo diante da força terminológica que a palavra refúgio possui, que, segundo alguns², poderia beneficiar outras questões através de uma interpretação analógica, entende-se que, exatamente por isso, não é a expressão apropriada para definir os migrantes motivados por causas ambientais.

O termo refúgio contém carga axiológica que remete ao instituto tradicional de proteção constante na

¹PEDROSO SPERANZA, Y.M.M. *Migrações forçadas e meio ambiente: desafios conceituais e perspectivas de tutela*. 2019. 107 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2019. Disponível em: <<http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/5441/1/Yolanda%20Maria%20de%20Menezes%20Pedroso%20Speranza.pdf>>. Acesso em: 19 abr 2021.

²COURNIL, C.; MAYER, B. *Les Migrations Environnementales*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 25 apud CLARO, C.A.B. O conceito de “Refugiado Ambiental”. in: JUBILUT, L.L. *Refugiados ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p.93. Disponível em: <<http://ufrr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais>>. Acesso em: 19 abr 2021.

Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)³ e seu Protocolo relativa ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁴ e insistir em utilizar essa palavra em contexto diverso, a fim de modificar a sua carga conceitual, na verdade diminuiria a sua força, resultando em uma banalização da terminologia. O mais adequado é utilizar expressão diversa de refúgio para fazer remissão a um contexto diverso do tradicional.

Neste sentido, o Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) é a organização internacional que não adota a expressão refugiado ambiental, especialmente para evitar confusões relativas à Convenção de 51. Percebe-se uma tendência da agência em utilizar a expressão deslocados ambientais⁵.

Uma dificuldade enfrentada ao tentar definir o migrante ambiental é a tarefa de elaborar um conceito muito restrito, já que causas ambientais e econômicas acabam se mesclando⁶: diante de uma situação em que

³ ONU. *Convention relating to the Status of Refugees*. Genebra: ONU, 1951. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

⁴ ONU. *Protocol relating to the Status of Refugees*. Nova Iorque: ONU, 1967. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

⁵ UNHCR. *The environment & climate change: updated version*. 2015. Genebra: UNHCR, 2015. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/540854f49.pdf>>. Acesso em 19 abr 2021.

⁶ UNHCHR. *Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps*. Geneve,

o desastre demonstra ser o fator primário da mobilidade, pode ocorrer o agravamento da intenção do potencial migrante por outros motivos, como problemas econômicos, sociais, culturais, civis ou políticos, motivos estes que, por sua vez, também podem ter sido causados ou acentuados por alterações no meio ambiente.

Diante disso, optou-se por adotar as terminologias e conceitos reunidos em glossário específico sobre migrações desenvolvido pela *International Organization for Migration* (IOM), reconhecida pelo trabalho de estudo e pesquisa sobre migrações. Essa organização internacional utiliza-se das expressões migrante ambiental ou, o que considera menos controverso, pessoa deslocada pelo meio ambiente⁷.

Por ser conciso, adota-se aqui o termo migrante ambiental, definido como as:

Environmental migrants are persons or groups of persons who, predominantly for 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

2018, p. 04. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/26/PDF/G1811626.pdf?OpenElement>>

Acesso em: 19 abr. 2021.

⁷ “Alternativa menos controversa ao refugiado ambiental ou refugiado climático que não têm base legal ou razão de ser no direito internacional, para se referir a uma categoria de migrantes ambientais cujo movimento é de natureza claramente forçada”. IOM. *Glossary on Migration*. 2 ed. Genebra: IOM, 2011. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf>. Acesso em: 19 abr 2021.

*within their country or abroad*⁸.

Quando menciona pessoas deslocadas pelo meio ambiente, a IOM as conceitua como

*[...] Persons who are displaced within their country person of habitual residence or who have crossed an international border and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one*⁹.

2. Características dos Fluxos Migratórios Ambientais

Nos casos de desastres ambientais, identificar um fluxo migratório na região de sua ocorrência permite analisar se há nexos entre ele e o evento, e se este foi a única ou uma das motivações do deslocamento, além de possibilitar identificar a quantidade de pessoas atingidas pelo desastre que migraram e qual o destino que escolheram, se dentro de seus próprios Estados ou se além de suas fronteiras.

Dessa forma, vê-se que, ao individualizar o migrante ambiental, presume-se que a ocorrência de um desastre já provocou um deslocamento. Contudo, so-

⁸ Pessoas ou grupos de pessoas que, predominantemente por razões de mudanças súbitas ou progressivas no meio ambiente que afetam negativamente suas vidas ou condições de vida, são obrigadas a deixar suas casas habituais, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e quem se move dentro do seu país ou no exterior (tradução livre). Ibid,

⁹ Pessoas deslocadas dentro do seu país de residência habitual ou que atravessaram uma fronteira internacional e para as quais a degradação, deterioração ou destruição do ambiente são uma das principais causas do seu deslocamento, embora não necessariamente a única (tradução livre). Ibid.

mente essa classificação não é hábil para delinear nem as ações que devem ser tomadas para tutelar estes indivíduos, nem quais atores têm a competência para tanto. Isso ocorre porque qualquer migração pode ser interna ou internacional, o que, a princípio, não foge ao caso da migração ambiental. Assim, definir o alcance do fluxo migratório ambiental irá indicar quais atores podem agir e qual sistema jurídico será o utilizado, se o internacional ou o doméstico no âmbito dos Estados.

Ocorre que o acesso a dados dessa natureza é tarefa dificultada pelas lacunas existentes na coleta e no processamento de informações específicas aos migrantes ambientais, especialmente no que se referente a dados quantitativos relativos às migrações ambientais internacionais, o que impossibilita indicar em números a quantidade de pessoas que cruzam fronteiras por razões ambientais¹⁰.

Essa falta de dados pode refletir uma característica do fluxo dos migrantes. Em relatório global do Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC) aponta-se que a mobilidade humana decorrente de desastres é predominantemente interna, entendendo que “a maioria das pessoas deslocadas por desastres permanece em seus países de origem, o que torna sua situação uma responsabilidade predominantemente nacional”¹¹. Além disso, uma característica

¹⁰ Diferentemente, no que se refere às migrações ambientais internas, existem estatísticas que demonstram o comportamento do fluxo de pessoas internamente deslocadas motivados por desastres ambientais.

desses deslocamentos internos motivados por desastres é ser provisório e de curto prazo, mesmo quando há necessidade de reconstrução das moradias afetadas¹².

Apesar disso, há situações em que essas pessoas internamente deslocadas, que também podem ser identificadas pela sigla IDP (internal displacement person), permanecem em situação vulnerável por muito tempo após o evento natural motivador do deslocamento. É o caso do Haiti que, desde o terremoto de 2010 que motivou uma série de deslocamentos em massa, enfrenta ciclos de deslocamentos em razão da série de eventos que passaram a ocorrer desde então: de nove inundações significativas e pelo menos oito tempestades, estando entre os mais intensos os furacões Sandy (2012), o Matthew (2016) e o Maria e Irma (2017)¹³.

Sofrem com o deslocamento interno, por muitas vezes prolongado, alguns dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (*Small Island Developing*

¹⁰ Diferentemente, no que se refere às migrações ambientais internas, existem estatísticas que demonstram o comportamento do fluxo de pessoas internamente deslocadas motivados por desastres ambientais.

¹¹ Pode-se afirmar, inclusive, que com os dados atualmente existentes, esta é a única conclusão possível. IDMC. *Global disaster displacement risk: a baseline for future work*, [s. l.], out. 2017, 40 p. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201710-IDMC-Global-disaster-displacement-risk.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹² Ibid.

¹³ IDMC. *Global report on internal displacement (GRID) 2018*. Geneva: IDMC, 2018, p. 14. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf>>. Acesso em: 19 abr 2021.

States - SIDS), situados no Caribe e no Pacífico. Apesar de serem extremamente afetados por desastres ambientais, em razão da baixa densidade populacional e tamanho reduzido dos territórios, não alcançam números altos de deslocamento interno em comparação a outras regiões, o que não os destaca o suficiente perante as notícias internacionais¹⁴.

Sobre os SIDS, muitos habitantes das ilhas, especialmente Kiribati, Tuvalu e Nauru, precisam de apoio para se adaptarem às mudanças climáticas, inclusive com relação à migração¹⁵. Estudos de casos realizados em 2017 preveem que, nessa região, a migração transfronteiriça resultante dos efeitos das mudanças climáticas poderá ocorrer por algumas situações específicas, que serão listadas a seguir¹⁶.

Primeiramente, o deslocamento interno poderá ocorrer pela necessidade de buscar meios de subsistência diversos. Neste caso, a migração aparentará ser econômica, mas, na verdade, será uma resposta aos efeitos das mudanças climáticas, especialmente em países dependentes da agricultura. Vê-se isso no estudo de caso realizado em Bangladesh, no ano de 2017, em

¹⁴ HAMZA, M.; KOCH, I.; PLEWA, M. Disaster-induced displacement in the Caribbean and the Pacific. *FMRonline*, [s. l.], n.º 56, out. 2017. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/latinamerica-caribbean/hamza-koch-plewa.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹⁵ UNESCAP. *Climate Change and Migration Issues in the Pacific*. Fiji: UNESCAP, 2014. Disponível em: <<https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/Climate-Change-and-Migration-Issues-in-the-Pacific.pdf>>. Acesso em: 19 abr 2021.

¹⁶ *Ibid.*

razão de alterações na agricultura e aquicultura, que são base na subsistência na região, aponta que 60% das pessoas entrevistadas deslocaram-se internamente e, destes, aproximadamente 14% dos homens emigraram¹⁷.

Também poderá ocorrer pela já mencionada perda integral de territórios, pois os SIDS serão afetados de forma desproporcional, já que, como é o caso das Maldivas, Kiribati, Ilhas Marshal e Tuvalu, são compostos por atóis que estão poucos metros acima do nível do mar. Enquanto a migração laboral deverá aumentar em Fiji e Vanuatu, o governo de Kiribati desenvolve estratégias, que também envolvem a migração laboral ou, diferentemente, a realocação da população para os 20 km² de terra comprados em Fiji¹⁸.

Os deslocados internos serão alvo de tráfico e contrabando de seres humanos, especialmente se forem famílias chefiadas por mulheres e crianças órfãs em razão do desastre. Há registro do aumento desses delitos após o tufão Haiyanm em 2013, nas Filipinas; em Bangladesh após o Ciclone Sidr, em 2007, e o Aila, em 2009; e no Camboja, em que migrantes afetados pela seca foram contrabandeados para a Tailândia¹⁹.

Situação que poderá implicar migração forçada é a ocorrência de desastres no país de origem enquanto

¹⁷ UNESCAP. *Migration and climate change in Asia and the Pacific*. Bangkok: UNESCAP, 2017. Disponível em: <https://www.unescap.org/sites/default/files/GCMPREP_5E.PDF>. Acesso em: 19 abr 2021, p. 7.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

um nacional estiver fora temporariamente. Isso ocorreu quando o furacão Matthew atingiu o Haiti em 2016 e os seus nacionais que estavam nos EUA receberam deste país permissão temporária de permanência após o desastre. Esse não foi um caso isolado, já que a Iniciativa Nansen “identificou pelo menos 50 países que nas últimas décadas receberam ou se abstiveram de retornar pessoas após desastres em seus países de origem”²⁰.

Em geral, o IDMC aponta que o deslocamento transfronteiriço seria resultado da somatória da extensão do dano e da vulnerabilidade da população afetada, forçando um deslocamento, inicialmente interno, a cruzar as fronteiras do Estado como mais um meio de adaptação. Mesmo assim, isso é somente uma projeção, já que

*The current and projected data on IDPs crossing borders because of disasters is limited, making it difficult to assess the implications of such population movements, but it is an important topic addressed in the Nansen Initiative’s protection agenda and the Platform on Disaster Displacement, at which regional and global policy and research agendas are being discussed and integrated.*²¹

Cruzar fronteiras poderia ser, inclusive, aciden-

²⁰THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda for the Protection of Cross-border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change* volume I. Genebra: THE NANSEN INITIATIVE, 2015. Disponível em: <<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>>. Acesso em 19 abr 2021.

²¹ Os dados atuais e projetados sobre os deslocados internos que atravessam fronteiras por causa de desastres são limitados, dificultando a avaliação das implicações desses movimentos populacionais, mas é um

tal, principalmente em áreas em que não há uma demarcação muito clara do fim e do começo da soberania dos Estados. O órgão relata a existência de registros significantes de deslocamento nos países do Chifre da África²² entre os anos de 2010 a 2011 e 2015 a 2017, motivados principalmente pelo período intenso de seca que colaborou com uma crise alimentar²³.

3. A Sobrecarga do Regime para a Pessoa Refugiada

Discute-se acerca da necessidade de ampliação do conceito de pessoa refugiada consagrado na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, a fim de incluir no Regime Internacional para Refugiados os indivíduos que, mesmo não sofrendo perseguição ou seu bem fundado temor, são forçados a abandonar seus países de

tópico importante abordado na agenda de proteção da Iniciativa Nansen e na Plataforma sobre Deslocamento de Desastres, em que nas agendas globais de política e pesquisa estão sendo discutidas e integradas

(tradução livre). IDMC. *Global disaster displacement risk: a baseline for future work*, [s.l.], out. 2017, 40 p. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201710-IDMC-Global-disaster-displacement-risk.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

²² Djibouti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão do Sul, Sudão e Uganda, acrescidos de Burundi, Ruanda e Tanzânia.

²³“Cerca de 60.000 pastores e 127.000 cabeças de gado deslocaram-se de Turkana, no Quênia, para Uganda em abril de 2017, e em torno de 7.000 pessoas cruzaram a fronteira da Somália para as vizinhas Etiópia e Quênia entre novembro de 2016 e 9 de maio de 2017.15 Movimentos transfronteiriços também podem ter ocorrido na região em resposta aos impactos de inundações e outros perigos de início súbito” (tradução livre)” UNISDR; IDMC. *Reducing displacement risk in the greater horn of Africa: a baseline for future work*. Nairobi: UNISDR e IDMC, 2017. Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201709-af-greater-horn-of-africa-drr.pdf>>. Acesso em: 19 abr 2021.

origem.

Um dos fundamentos utilizados para a ampliação conceitual está na responsabilidade que o Direito Internacional Público (DIP) teria de garantir o direito humano de “deixar qualquer país, inclusive o próprio e a ele regressar”, nos números 1 e 2 do artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)²⁴.

Assim, garantir a possibilidade de movimento, de modo a impedir bloqueios por interesses políticos, além de proteger o migrante em situações em que a sua vulnerabilidade dê ensejo à violação de seus direitos humanos, seria um encargo do DIP e merece a sua tutela. O cumprimento dessa função ocorreria através da criação de mais um Protocolo Adicional à Convenção sobre o Status de pessoa refugiada, que ampliaria a aplicação do instituto do refúgio e, conseqüentemente, também estenderia o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)²⁵.

Há também o entendimento no sentido de haver uma necessidade de atualizar a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 para adequá-los à realidade atual, em

²⁴ “Artigo 13: 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado; 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar” (tradução livre). ONU. *Universal Declaration of Human Rights*. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

²⁵ DURÃES, L.D. *O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”*. 2009. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009, p. 117-118. Disponível em <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PereiraLD_1.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

que os deslocamentos passaram a ter causas múltiplas e diferentes do que consta no conceito clássico, que é restrito a situações concernentes a uma época em que os problemas migratórios possuíam contornos mais definidos. Envolver, então, causas típicas do século XXI, como desastres e mudanças climáticas, seria um modo de efetuar um aperfeiçoamento natural da norma²⁶.

Outros argumentam a importância de tratar da temática, já que muitos migrantes dependem de um acolhimento, defendem uma expansão no mandato do ACNUR, mas “somente de modo pontual e com base no caráter humanitário de seu trabalho”²⁷.

Um dos autores²⁸ entende que a caracterização do refúgio não depende em si da caracterização de perseguição, mas do resultado da ruptura de um vínculo essencial de confiança, lealdade, proteção e assistência entre cidadão e Estado, o que inicia um processo de distanciamento do indivíduo em razão da ausência de suporte estatal, premissa suficiente para que a condição de pessoa refugiada seja deduzida. Assim, a perseguição seria apenas uma das formas pelas quais essa ruptura poderia ocorrer, devendo a concessão de

²⁶ Ibid.

²⁷ JUBILUT, L.L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

²⁸ SHACKNOVE, E.A. Whoisarefugee?. *Ethics*, v. 95, n. 2, p. 274-284, 1985. p. 275. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2380340?seq=1>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

²⁹ Ibid.

refúgio alcançar todos aqueles que emigraram de seus países em razão da inabilidade do Estado de cumprir o compromisso de proteger seus cidadãos. Mesmo assim, este mesmo autor frisa que uma expansão conceitual dependeria do proporcional crescimento das políticas de proteção²⁹.

É necessário tecer algumas ponderações à percepção de que a ampliação do conceito seria a solução da problemática dos migrantes que não preenchem os requisitos para serem reconhecidos como pessoas refugiadas.

Primeiramente, deve-se considerar se há viabilidade para expansão conceitual do refúgio, já que acrescentar um protocolo à Convenção de 51 ou criar instrumento internacional independente implicaria na necessária concordância dos Estados, já que

há a questão político-normativa que consiste no quanto a comunidade internacional e suas instituições estão dispostas a se comprometer, permanentemente, com a proteção de mais uma categoria de pessoas e ampliar os seus 'mandatos'³⁰.

A adoção de uma postura refratária ao refúgio por parte dos Estados não é um indicativo de que têm interesse em aumentar um compromisso que falham em cumprir. Desenvolveu-se no decorrer dos anos essa postura Estatal de criar empecilhos ao reconhecimento do status de pessoa refugiada mediante a criação de barreiras, burocráticas ou físicas, que visam impedir o ingresso de imigrantes em seu território³¹.

³⁰ RAMOS, E.P. Op. cit.

Esse “declínio na vontade dos Estados em receber *refugiados* em seus territórios”³² acabou sendo uma resposta ao crescimento acelerado de solicitações de refúgio provinda de um número cada vez maior de migrantes. Vive-se uma grave crise migratória no mundo, com 71 milhões de pessoas em situação de migração forçada, incluindo perseguição, conflito armado, violência e violação de direitos humanos³³.

Por causa de políticas nesse sentido, diz-se que a pessoa refugiada sofre risco de extinção³⁴. O reconhecimento do *status* de pessoa refugiada passou a ser restrita, tornando-se um privilégio ser reconhecido por um Estado ante o enorme número de migrantes forçados que não preenchem os requisitos para o refúgio.

Assim, entende-se ser necessário preservar as limitações conceituais do instituto, a fim de manter o amparo mínimo às pessoas refugiadas clássicas, que poderiam sofrer perdas com a diluição da proteção³⁵, pois “não há espaço político para qualquer alteração da Convenção de Genebra ou com a criação de um

³¹ MENEZES, F. L. de. Em defesa da descaracterização do conceito de refugiado ambiental. In: MENEZES, Wagner (Coord.). *Estudos de Direito Internacional*. Anais do 8o Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2010. p. 152.

³² Ibid.

³³ UNHCR. *Global trends: forced displacement in 2017*. Genebra: UNHCR, 2018 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em: 19 abr 2021.

³⁴ HUMPHREY, M. Refugees: and endangered species? *Journal of Sociology*, v. 39, n. 1, p. 31-43, 2003.

³⁵ Ibid.

novo instrumento internacional”³⁶.

Com relação às Organizações Internacionais (OI), deve-se frisar que o ACNUR, que depende especialmente de contribuições voluntárias para manter suas atividades, manifestou-se contra a ampliação do conceito em documento de 2009:

*Some states and NGOs have suggested that the 1951 Refugee Convention should simply be amended and expressly extended to include people who have been displaced across borders as a result of long-term climate change or sudden natural disasters. UNHCR considers that any initiative to modify this definition would risk a renegotiation of the 1951 Refugee Convention, which, would not be justified by actual needs. Moreover, in the current political environment, it could result in a lowering of protection standards for refugees and even undermine the international refugee protection regime altogether*³⁷.

Ainda, pode-se relacionar a dificuldade de se conceder refúgio atualmente à posição dos Estados Ocidentais ricos, que pretendem proteger-se de uma ameaça migrante, ignorando a anterior perspectiva de

³⁷ Alguns estados e ONGs sugeriram que a Convenção de Refugiados de 1951 deveria ser simplesmente alterada e expressamente estendida para incluir pessoas que foram deslocadas através das fronteiras como resultado de mudanças climáticas de longo prazo ou desastres naturais súbitos. O ACNUR considera que qualquer iniciativa para modificar esta definição correria o risco de renegociar a Convenção de Refugiados de 1951, que não seria justificada pelas necessidades reais. Além disso, no atual ambiente político, isso poderia resultar em uma redução dos padrões de proteção para os refugiados e até mesmo enfraquecer o regime internacional de proteção a refugiados (tradução livre) UNHCR. *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*. [s. l.], UNHCR, 2009. p. 09. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4901e81a4.pdf>>. Acesso em: 19 abr 2021.

proteger o migrante de uma ameaça. Após o aumento de atos de grupos terroristas e especialmente após os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova York, quando iniciou-se um movimento militarizado de resposta, intitulado pelos Estados Unidos da América de “guerra ao terror”³⁸, o pensamento ocidental ligou o termo migrante com a ideia de terrorista e a figura da pessoa refugiada a um sinônimo de criminoso. Uma política de contenção para a segurança, em que a proteção da fronteira se sobrepõe à proteção dos direitos humanos certamente não facilitaria a recepção de novos imigrantes.

Também deve ser considerado que, mesmo tendo um alcance mínimo e ante as dificuldades impostas pelo poder de decisão dos Estados, a Convenção de 51 prevê uma proteção a uma parcela de indivíduos que efetivamente dela dependem. Fala-se muito no que o conceito de refúgio não alcança e esquece-se que aqueles indivíduos relacionados na Convenção de 51 também necessitam das garantias do Regime, já que há regiões no globo em que há violações de direitos humanos em potencial e que estão relacionadas com as razões de perseguição do conceito clássico³⁹.

4. Perspectivas para o Migrante Ambiental

³⁸ HUMPHREY, M. Op. cit.

³⁹ BORGES, T.G.; PEDROSO SPERANZA, Y.M. de M. A Necessidade da Manutenção do Conceito de Refugiado Ante a Perseguição Política. In: *Encontro Nacional de Pós-Graduação – VI ENPG*, vol. 1, 2017, Santos. Anais... Santos: Unisanta, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.unisanta.br/index.php/ENPG/article/download/1119/1049>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

A falta de dados contundentes que indiquem a existência de um fluxo internacional de migrantes ambientais, diferentemente do que ocorre com o deslocamento interno por causas ambientais, não provoca a conclusão de que as migrações ambientais internacionais não existem, mas sim que não é movimento de ocorrência universal.

O problema está em dar à questão uma amplitude maior do que realmente ocorre de fato, pelo menos enquanto não houver informações que indiquem essa conclusão. Questiona-se, assim, a necessidade de criação de um instrumento internacional para lidar com uma situação em que não há uma certeza científica, do ponto de vista dedutivo, quanto à sua ocorrência universal.

Há estudos relacionados⁴⁰ às migrações ambientais internacionais, por assinalarem ocorrências concentradas em regiões pontuais do globo implicam em situações muito específicas, que podem não ocorrer fielmente em todo o mundo; esses dados, que indicam uma migração heterogênea e esparsa, implicam necessária individualização na atenção a cada caso, ao invés de adotar uma prática unificada para tratar de questão não uniforme. Ainda a falta de estudos comparativos também impede identificar pontos de contato ou de

⁴⁰ MIGRATION DATA PORTAL. Types of migration: environmental migration. Disponível em: <https://migrationdataportal.org/themes/environmental_migration>. Acesso em 19 abr 2021.

dissonância quanto às providências necessárias⁴¹.

Assim, reproduzir universalmente a proteção que uma região precisa poderá não atender às necessidades de outros locais que também sofrem deslocamentos decorrentes de causas ambientais. Ademais, se não é uma necessidade universal, não há motivos para movimentar todo um intrincado arcabouço jurídico-político do DIP.

Partindo desse pressuposto, a migração ambiental internacional depende de maiores pesquisas para identificá-la e pontuar a sua ocorrência e abrangência, enquanto os deslocamentos internos por motivos ambientais devem ser reconhecidos e, assim, traçadas diretrizes para que estes migrantes recebam a tutela devida de seus Estados, que poderão contar com o suporte decorrente de cooperação internacional em caso de constatada sua incapacidade em lidar sozinho com o problema.

O regime internacional para as pessoas refugia-

⁴¹ Do ponto de vista quantitativo, as informações domésticas são as únicas que permitem traçar um parâmetro robusto dos deslocamentos internos motivados por desastres, tendo em vista o trabalho do centro de monitoramento do deslocamento interno (IDMC). Diferentemente, dados que computam migrações transfronteiriças são quase que inexistentes, o que impossibilita estimar a população de migrantes internacionais, especialmente quando motivadas por desastres ambientais. Já no que se refere ao aspecto qualitativo, a maioria dos dados coletados resumem-se a processos ambientais de início lento, como, por exemplo, o aumento do nível do mar. São evidências decorrentes principalmente de estudos de caso e, normalmente, carecem de análises comparativas (MIGRATION DATA PORTAL. *Types of migration*: environmental migration. Disponível em: <https://migrationdataportal.org/themes/environmental_migration>. Acesso em: 19 abr 2021).

das é produto de seu tempo, mas a categoria de pessoas que protege ainda persiste e utiliza-se de seus mecanismos de proteção, fazendo com que a questão da pessoa refugiada por perseguição seja atual apesar disso. Assim, apesar de ser criação de 68 anos atrás, a questão não ficou no passado e aqueles que têm direito ao refúgio ainda persistem e necessitam de proteção. Não é argumento suficiente para uma redução de proteção o fato de os problemas com a migração forçada serem mais variados que à época da Convenção de 51.

Ainda, medidas preventivas de deslocamento interno podem refletir, inclusive, na prevenção de eventuais migrações transfronteiriças⁴². Considerando que essas seriam mais uma resposta decorrente da vulnerabilidade da população atingida por desastres ambientais, tratar do deslocamento interno é medida de resposta que evita o seu agravamento. Assim, o reconhecimento e o aumento de atenção aos deslocados in-

⁴² O centro de monitoramento de deslocamento interno (IDMC) aponta que o deslocamento transfronteiriço seria resultado da somatória da extensão do dano e da vulnerabilidade da população afetada, forçando um deslocamento, inicialmente interno, a cruzar as fronteiras do Estado como mais um meio de adaptação. Mesmo assim, isso é uma projeção, já que: “os dados atuais e projetados sobre os deslocados internos que atravessam fronteiras por causa de desastres são limitados, dificultando a avaliação das implicações desses movimentos populacionais, mas é um tópico importante abordado na agenda de proteção da Iniciativa Nansen e na Plataforma sobre Deslocamento de Desastres, em que nas agendas globais de política e pesquisa estão sendo discutidas e integradas” (tradução livre). IDMC. *Global disaster displacement risk: a baseline for future work*, [s.l.], out. 2017, 40 p. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201710-IDMC-Global-disaster-displacement-risk.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

ternos por motivos ambientais é necessário, bem como a construção de parâmetros melhores que os seus princípios orientadores.

A legislação dos Estados deve ser aplicada em casos específicos, incluindo para garantir proteção aos cidadãos dos Pequenos Estados Insulares. A Convenção de 1954 relativa ao status de apátrida⁴³ e a Convenção de 1961⁴⁴ para a redução da apatridia poderão ser utilizadas potencialmente para prevenir que indivíduos afetados se tornem apátridas⁴⁵. Apesar disso, reconhece-se a necessidade de medidas específicas que alcancem os afetados, prevenindo e reduzindo o estado de fragilidade que poderão atingi-los.

Conclusão

Como visto, há uma dificuldade de se modificar a estrutura da Convenção de 51 e seu Protocolo de 67, pois, para tanto, depende-se de interesse político dos Estados em uma realidade em que a concessão de refúgio já é penosa, posto que amparada por critérios subjetivos estabelecidos por cada nação para a concessão da proteção, quanto no risco que a proteção tradicional sofre com a possibilidade de alteração de suas garan-

⁴³ ONU. *Convention relating to the Status of Stateless Persons*. New York: ONU, 1954. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

⁴⁴ ONU. *Convention on the reduction of statelessness*. New York: ONU, 1961. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

⁴⁵ IONESCO, D.; MOKHNACHEVA, D.; GEMENNE, F. *The Atlas of Environmental Migration*. Abingdon: Routledge, 2016. p. 107.

tias, fazendo com que a proteção de vulneráveis seja fragilizada.

Ainda, a inexistência de tutela ao migrante ambiental não deve ser argumento suficiente para a sua inclusão como categoria de refúgio, já que, de acordo com dados existentes, a migração ambiental ocorre predominantemente dentro dos Estados, sendo nesses casos de responsabilidade destes, e, quando ultrapassa fronteiras, apresenta-se como um problema regional.

Tendo em vista os mencionados aspectos, verifica-se inviável a ampliação do conceito de refúgio para a inclusão da pessoa migrante por motivações ambientais, devendo a questão ser tratada internamente ou, caso verifique-se uma migração internacional, através de instrumentos regionais ou de soft law.

Referências bibliográficas

BORGES, T.G.; PEDROSO SPERANZA, Y.M. de M. A Necessidade da Manutenção do Conceito de Refugiado Ante a Perseguição Política. In: *Encontro Nacional de Pós-Graduação – VI ENPG*, vol. 1, 2017, Santos. Anais... Santos: Unisanta, 2017.

CLARO, C.A.B. O conceito de “Refugiado Ambiental”. in: JUBILUT, L.L. *Refugiados ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p.93.

DURÃES, L.D. *O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”*. 2009. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Ge-

rais, Minas Gerais, 2009.

HAMZA, M.; KOCH, I.; PLEWA, M. Disaster-induced displacement in the Caribbean and the Pacific. *FMR online*, [s. l.], nº 56, out. 2017.

HUMPHREY, M. Refugees: and endangered species? *Journal of Sociology*, v. 39, n. 1, p. 31-43, 2003.

IDMC. *Global disaster displacement risk: a baseline for future work*, [s. l.], out. 2017, 40 p.

IDMC. *Global report on internal displacement (GRID) 2018*. Geneva: IDMC, 2018.

IOM. *Glossary on Migration*. 2 ed. Genebra: IOM, 2011.

IONESCO, D.; MOKHNACHEVA, D.; GEMENNE, F.

The Atlas of Environmental Migration. Abingdon: Routledge, 2016.

JUBILUT, L.L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

MENEZES, F. L. de. Em defesa da descaracterização do conceito de refugiado ambiental. In: MENEZES, Wagner (Coord.). *Estudos de Direito Internacional*. Anais do 8o Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2010.

PEDROSO SPERANZA, Y.M.M. *Migrações forçadas e meio ambiente: desafios conceituais e perspectivas de tutela*. 2019. 107 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2019.

RAMOS, E.P. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. 150 f. Tese

(Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SHACKNOVE, E.A. Who is a refugee?. *Ethics*, v. 95, n. 2, p. 274-284, jan. 1985.

THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda for the Protection of Cross-border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change* volume I. Geneva: THE NANSEN INITIATIVE, 2015.

UNESCAP. *Climate Change and Migration Issues in the Pacific*. Fiji: UNESCAP, 2014.

UNESCAP. *Migration and climate change in Asia and the Pacific*. Bangkok: UNESCAP, 2017.

UNHCR. *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*. [s. l.], UNHCR, 2009.

UNHCR. *Global trends: forced displacement in 2017*. Geneva: UNHCR, 2018.

UNHCR. *The environment & climate change: updated version*. Geneva: UNHCR, 2015.

UNISDR; IDMC. *Reducing displacement risk in the greater horn of Africa: a baseline for future work*. Nairobi: UNISDR e IDMC, 2017.

UNHCHR. *Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps*. Geneva: UNHCHR, 2018.

MIGRATION DATA PORTAL. *Types of migration: environmental migration*. 2020.

Da Exclusão da Condição de Refugiado em Razão de Acusações de Crimes de Guerra: por uma interpretação restritiva, consistente e principiológica

Rodolfo Ribeiro C. Marques*

Introdução

A Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹ foi adotada em grande medida como uma resposta às atrocidades massivas perpetradas por oficiais nazistas e seus colaboradores antes e durante a Segunda Guerra Mundial. Uma das premissas centrais da Convenção de 51, e do regime internacional por ela estabelecido, era que delinquentes internacionais deveriam ser considerados “indignos” de proteção e assistência, uma vez que eram eles os principais culpados pelo maior deslocamento forçado da história do velho continente.² Tendo isso em mente, os redatores da Convenção de 51 adotaram as chamadas “cláusulas de exclusão”, i.e., certos critérios voltados a impedir que aqueles responsáveis por

* Doutorando em Direito Internacional e Assistente de Docência no Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais e de Desenvolvimento de Genebra (IHEID). Seus interesses acadêmicos vão desde teoria do direito internacional, direito internacional dos direitos humanos e direito internacional dos refugiados, até estudos sobre migrações forçadas em geral.

¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² Cf. inter alia: NAÇÕES UNIDAS. UN Doc. GA res. 8(I), para “d”.

graves crimes ou ofensas internacionais se beneficiassem da condição de refugiado e escapassem, assim, de prossecução penal legítima. Havia, portanto, uma inegável sinergia entre a proteção de pessoas refugiadas e a prossecução e responsabilização criminal daqueles que lhes perseguem.

As cláusulas de exclusão acabaram insculpidas no art. 1(F) da Convenção de 51, ao tempo em que a alusão a crimes internacionais enquanto critérios aptos a ensejar a exclusão da condição de refugiado ficou contida no inciso “a” do mencionado dispositivo, segundo o qual:

[a]s disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes.

Entre os graves delitos aptos a ensejar a exclusão de um indivíduo outrora reconhecido como refugiado, pode-se encontrar a expressão “crimes de guerra”, um tipo penal abrangente e por vezes obscuro³. Apesar desta ser uma área de acentuada relevância prática (em particular nos momentos atuais), esse ainda é um

³ Crimes de guerra são, por definição, sérias violações graves certas regras do corpus juris do Direito Internacional Humanitário, as quais acarretam, sob o Direito Internacional, a responsabilização criminal individual de seus autores. Cf. NAÇÕES UNIDAS. *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. Appeals Chamber. Prosecutor v Tadić (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction) IT-94-1 (2 October 1995), para 94.

tema carente de maior atenção por parte da literatura especializada.

Tomando como ponto de partida o texto do art. 1(F)(a) da Convenção de 51, este capítulo propõe-se a examinar o significado do termo “crimes de guerra” no contexto da exclusão da condição de refugiado. Em um primeiro momento, definir-se-á uma estrutura interpretativa uniforme e consistente que oriente um exame mais harmônico do art. 1 (F)(a). Em seguida, examinar-se-á, de forma detalhada, o texto do mencionado dispositivo, incluindo: o limiar probatório em casos de exclusão; a anatomia de um crime de guerra e seus vários componentes jurídicos; algumas das modalidades de responsabilidade criminal individual sob a ótica do Direito Internacional; bem assim o significado da expressão “instrumentos internacionais”. Ao invés de simplesmente compilar a prática de diferentes Estados na operacionalização do termo “crimes de guerra” em procedimentos envolvendo exclusão da condição de refugiado, o objetivo deste capítulo é fornecer uma análise normativa da evolução do direito nesta área. O principal argumento a ser apresentado é que, em meio à falta de consistência na prática dos estados e de acordo com uma interpretação mais efetiva da Convenção de 51, a exclusão da condição de refugiado em razão de acusações de crimes de guerra deve se dar de forma *restritiva, consistente e principiológica*.

1. *Mise-au-point*: da interpretação do Artigo 1(F)(a)

O ponto de partida para a interpretação de qualquer dispositivo contido em um tratado é, sem dúvidas, o regime formal estabelecido pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT) de 1969⁴ — a qual é amplamente reconhecida como uma expressão do direito consuetudinário internacional⁵. O princípio fundamental da interpretação dos tratados, tal como consubstanciado no art. 31 (1) da CVDT⁶, é que um tratado deve ser interpretado de “boa fé segundo o sentido comum atribuível aos [seus] termos [...] em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade.” O segundo parágrafo⁷ do mesmo artigo especifica o significado de “contexto” para fins da interpretação do tratado, ao tempo em que o seu terceiro parágrafo estabelece que, juntamente com o contexto, o intérprete deverá levar em consideração os acordos interpretativos celebrados posteriormente entre as partes, a prática subsequente na aplicação do tratado, bem como quaisquer outras

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 6 mai. 2021.

⁵ Cf. inter alia: NAÇÕES UNIDAS. International Court of Justice. *Territorial Dispute* (Libyun Aruh Jamuhiriyu/Chad) (1994), Judgment, ICJ Reports, para 41. NAÇÕES UNIDAS. International Court of Justice. *Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v. United States of America) (1996, II), Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports, para 23.

⁶ O art. 31(1) da CVDT estabelece que: “[u]m tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade.”

⁷ O mencionado parágrafo prescreve que: “[p]ara os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, seu preâmbulo e anexos: a) qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes em conexão com a conclusão do tratado; b) qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado.”

regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre as partes. Por último, mas não menos importante, o quarto parágrafo⁸ do art. 31 estabelece que um termo possa ter um significado especial se assim acordado entre os pactuantes. O amálgama desses meios de interpretação constitui uma regra *integral, única e geral* de interpretação dos tratados.

Nas palavras de Stephen Schwebel, então juiz da Corte Internacional de Justiça (ICJ), a boa fé é a “injunção cardinal” da regra de interpretação dos tratados contida na CVDT⁹. Mais que uma simples expressão do antigo princípio contratual do *pacta sunt servanda*, uma interpretação de boa fé requer que o intérprete leve em consideração as “consequências dos compromissos que as partes podem considerar como tendo razoavelmente e legitimamente previsto”¹⁰. Assim, aqueles envolvidos na interpretação de um tratado devem buscar dar “efeito à intenção das partes da forma mais completa e justa possível”¹¹. É em razão disso que, ao realizar uma interpretação de boa-fé, o intérprete deverá iniciar a sua análise pelo “sentido comum” dos

⁸ O art. 31(4) dispõe que: “[u]m termo será entendido em sentido especial se estiver estabelecido que essa era a intenção das partes.”

⁹ NAÇÕES UNIDAS. International Court of Justice. *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain* (Qatar v. Bahrain) (1995), Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports, Dissenting opinion of Vice-President Schwebel, p. 37.

¹⁰ BANCO MUNDIAL. ICSID. *Amco Asia et al. v. Indonesia* (1983), Decision on Jurisdiction, ICSID Case No. ARB/81/1, para 14

¹¹ CLAPHAM, Andrew. *Brierly's Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in International Relations*. 7 ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 355.

termos que são objeto de seu exame. No entanto, isso não significa dizer que a CVDT prefira um método gramatical e literal de interpretação a uma abordagem teleológica ou sistêmica. Ao contrário, o art. 31

(1) fornece uma compreensão qualificada de “sentido comum”, o qual deve ser determinado à luz do *contexto, objeto e propósito* do tratado em questão. A fortiori, qualquer interpretação de um termo que inobserve o contexto de um tratado, ou que colida com seu objeto e propósito, não poderá ser considerada uma interpretação feita de boa fé¹².

Ademais, o escopo normativo da boa fé agasalha o princípio da eficácia (*ut res magis valeat quam pereat*). No âmago da interpretação dos tratados, eficácia significa que o intérprete deve buscar dar maior efetividade jurídica a cláusulas ou instrumentos destinados a produzir tais resultados¹³. Originalmente, o princípio da eficácia tinha duas acepções possíveis. Para alguns¹⁴, razoabilidade e eficácia eram conceitos interligados, cabendo ao intérprete evitar, por exem-

¹² HATHAWAY, James; FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 6.

¹³ O seu alter ego é a regra da interpretação restritiva (*in dubio mitius*), segundo a qual, em caso de dúvida, a interpretação que menos tolha a soberania do estado deverá ser preferida. Esta, no entanto, foi amplamente rejeitada por cortes e tribunais internacionais ao longo do tempo. Cf., CREMA, Luigi. Disappearance and New Sightings of Restrictive Interpretation(s). *European Journal of International Law*, v. 21, n. 681, p. 694, 2010.

¹⁴ THIRLWAY, Hugh. The Law and Procedure of the International Court of Justice 1960–1989. *British Yearbook of International Law*, v. 65., n. 1, 37–181, 1994. p. 44.

plo, uma interpretação que privasse uma cláusula de seu significado. Entretanto, uma compreensão mais sofisticada do princípio da eficácia implica que, quando um tratado estiver aberto a múltiplas interpretações, aquela que reflita seu objeto e propósito de forma *mais efetiva* deve ser preferida¹⁵.

Essa abordagem interativa da interpretação dos tratados é extremamente relevante para a fiel observância e implementação de tratados sobre a proteção internacional de direitos humanos — incluindo-se, para todos os efeitos, a Convenção de 51. Em verdade, uma análise do contexto da Convenção de 51 como um todo confirma as suas aspirações humanitárias e essência de direitos humanos. Seu preâmbulo, por exemplo, estabelece uma conexão explícita entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e a proteção das pessoas refugiadas.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), tal conexão evidencia que a intenção dos redatores era incorporar os valores de direitos humanos na identificação e tratamento dos refugiados, fornecendo assim orientações úteis para a interpretação, em harmonia com a CVDT, das disposições da Convenção de 51¹⁶. De igual forma, o robusto *corpus juris* do DIDH que vem evoluin-

¹⁵ LAUTERPACHT, Hersch. *The Development of International Law by the International Court of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958. p. 228.

¹⁶ ACNUR. *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*. Genebra: ACNUR, 2001. p. 1.

do desde a adoção da Convenção de 51 é fundamental para sua interpretação. Isso porque, como regra, tratados devem ser interpretados e implementados em harmonia com os princípios do sistema de direito internacional vigente¹⁷.

Nesse diapasão, as cláusulas de exclusão devem ser consideradas como uma anomalia em um tratado cujo *Leitmotiv* é a proteção integral dos direitos das pessoas refugiadas. Ergo, o art. 1(F)(a) é uma exceção que deve ser interpretada de forma restritiva e implementada com prudência. Cumpre ressaltar, no entanto, que essa conclusão não infringe o princípio da eficácia. Ao contrário, a interpretação restritiva das cláusulas de exclusão é fruto da promoção da eficácia da Convenção, na medida em que seu objeto e propósito humanitários são maximizados. Além disso, como confirmado pelo Comitê Executivo do ACNUR, as cláusulas de exclusão devem ser implementadas escrupulosamente, porquanto seu objetivo principal é “proteger a integridade do instituto do refúgio”¹⁸.

Essa conclusão também é confirmada pelos *travaux préparatoires* da Convenção de 51, os quais são considerados “meios suplementares de interpretação” pela CVDT¹⁹. De fato, havia um claro consenso entre

¹⁷ Cf. NAÇÕES UNIDAS. International Court of Justice. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* Advisory Opinion of 21 June 1971, ICJ Reports, para 53.

¹⁸ ACNUR. *Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 - 2017* (Conclusion No. 1 - 114). Genebra: ACNUR, 2017. p. 188 e 275.

os delegados presentes à Conferência de Plenipotenciários de que indivíduos responsáveis por graves crimes internacionais deveriam ser excluídos da proteção ofertada pela Convenção²⁰. No entanto, os “criminosos de guerra” aos quais os delegados se referiam eram aqueles que haviam participado das atrocidades da Segunda Guerra Mundial. Ainda, eles se abstiveram deliberadamente de definir os vários tipos de conduta criminosa capazes de ensejar a exclusão da condição de refugiado, confiando tal exercício a criminalistas, acadêmicos versados no direito penal e tomadores de decisão²¹. Os delegados também tinham ciência dos perigos de se usar uma linguagem vaga que poderia ser objeto de abusos. Como resultado, eles inseriram —intencionalmente— limitações formais à implementação das cláusulas de exclusão e concordaram que esses critérios teriam de ser interpretados de forma restritiva.

2. Limiar Probatório em Casos de Exclusão: “sérias razões para pensar”

Nos termos do art. 1(F)(a), o limiar probatório a

¹⁹ O art. 32 da CVDT estabelece que: “[p]ode-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.”

²⁰ Cf., inter alia: NAÇÕES UNIDAS. UN Doc. A/CONF.2/92.

²¹ Ver, por exemplo: NAÇÕES UNIDAS. UN Doc. A/CONF.2/SR.24, p. 9.

ser alcançado em casos de exclusão é de “sérias razões para pensar”. Contrariamente a outros termos transplantados para o corpo das cláusulas de exclusão (e.g., crimes de guerra, crimes contra a humanidade), essa expressão é uma criação genuína do Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Suas origens remontam às primeiras discussões no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em 1950 e é muito provável que o termo tenha se originado de uma emenda proposta pela delegação francesa que incluía a expressão *raisons sérieuses de penser*²². O significado dessa locução não foi definido pelos redatores da Convenção de 51, que concederam aos Estados de acolhida a discricionariedade para decidir quem é um “refugiado genuíno”. Por outro lado, tal discricionariedade deve ser exercida conforme os “padrões mínimos” encartados na mesma Convenção.

Desde a adoção da Convenção de 51, cortes e tribunais de diferentes países têm interpretado e implementado a expressão “sérias razões para pensar” de várias maneiras. As abordagens geralmente variam entre “mais do que mera suspeita” (*more than mere suspicion*)²³ a algo inferior ao limiar usado em países de *civil law*, “equilíbrio de probabilidades” (*balance of probabilities*)²⁴. Receosos com a possível exclusão equivo-

²² Cf. NAÇÕES UNIDAS. UN Doc. E/AC.7/SR.166, p. 7.

²³ Cf. REINO UNIDO. *England and Wales Court of Appeals. Yasser Al-Sirri v. Secretary of State for the Home Department* [2009] EWCA Civ 222, para 33.

cada de refugiados “genuínos”, o ACNUR defende um limiar probatório mais elevado, requerendo “sérias razões das quais surgem suspeitas substanciais” antes de excluir uma pessoa refugiada da proteção outorgada pela Convenção de 51²⁵. Além disso, há um entendimento compartilhado de que o limiar probatório em casos de exclusão é inferior àquele exigido no âmbito do direito penal, ou seja, “prova além da dúvida razoável” (*proof beyond reasonable doubt*). Em outras palavras, as autoridades imigratórias não precisam determinar se uma pessoa é culpada, segundo a lei penal, pelo cometimento de crimes de guerra antes de excluí-la da condição de refugiada. Esse entendimento foi asseverado por cortes e tribunais australianos, suíços, sul-africanos, belgas, canadenses, finlandeses, alemães, neozelandeses, franceses e britânicos²⁶. Por outro lado, instâncias administrativas e judiciais têm se mostrado reticentes quanto à aplicação da presunção de inocência em casos de exclusão, porquanto esses processos não envolvem a determinação de culpa no sentido penal²⁷. É também geralmente aceito que o ônus da prova deve ser suportado pelo estado, já que é dele a inicia-

²⁴ Cf. CANADÁ. *Federal Court of Justice. Saul Vicente Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* [1992] FCJ 109, paras 5 e 6.

²⁵ ACNUR. Op. cit., para 107.

²⁶ Para uma análise pormenorizada: MARQUES, Rodolfo Ribeiro C. *Exclusion from Refugee Status on the Basis of Accusations of War Crimes: revisiting the interactions between international refugee law, international criminal law, and the laws of war*. 2020. Dissertação (mestrado em Direito Internacional)—IHEID. p. 42-44.

²⁷ Ibid.

tiva de excluir uma pessoa da condição de refugiada (também em reverência ao antigo princípio jurídico *ei qui affirmamat, non ei qui negat, incumbit probatio*).

Algumas cortes enfatizaram, ainda, que o limiar “sérias razões para pensar” é diferente daquele requerido em julgamentos envolvendo acusações de crimes de guerra²⁸. Em R (JS) (*Sri Lanka*) (*Respondent*) v. *Secretary of State for the Home Department* (*Appellant*), a Suprema Corte do Reino Unido confirmou a abordagem adotada pelo Tribunal de Recursos de Imigração do Reino Unido (UKIAT) em *Gurung* afirmando que:

“serious reasons for considering” obviously imports a higher test for exclusion than would, say, an expression like “reasonable grounds for suspecting”. “Considering” approximates rather to “believing” than to “suspecting”. [...] [serious reasons for considering] sets a standard above mere suspicion. Beyond this, it is a mistake to try to paraphrase the straightforward language of the Convention: it has to be treated as meaning what it says²⁹.

As supremas cortes do Canadá e da Nova Zelândia chegaram à mesma conclusão em *Ezokola*³⁰ e *Tamil*

²⁸ Cf. REINO UNIDO. *UK Supreme Court. Yasser Al-Sirri* (FC) (*Appellant*) v. *Secretary of State for the Home Department* (*Respondent*) [2012] UKSC 54, [2012] 3 WLR 1263, paras. 75(1) e (3).

²⁹ “[...] ‘sérias razões para pensar’ obviamente implica um teste mais elevado para exclusão do que, digamos, uma expressão como “motivos razoáveis para suspeitar”. “Pensar” está mais de “acreditar” do que de “suspeitar”. (...) [sérias razões para pensar] estabelece um limiar acima de uma mera suspeita. Além disso, é um erro tentar parafrasear a linguagem direta da Convenção: ela deve ser tratada como significando o que diz” (tradução livre). REINO UNIDO. *UK Supreme Court. R* (on the application of JS) (*Sri Lanka*) (*Respondent*) v. *Secretary of State for the Home Department* (*Appellant*) [2010] UKSC 15, para 39.

X³¹, respectivamente. No Canadá, no entanto, um indivíduo pode ser excluído da proteção enquanto refugiado com base no limiar probatório de “motivos razoáveis para acreditar” — o mesmo usado pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) para emitir um mandado de prisão³².

Em suma, a prática internacional observável ainda é nebulosa quanto ao exato significado da expressão “sérias razões para pensar”; a qual pode variar a depender das circunstâncias do caso concreto. Essa inconsistência é em grande medida fruto de analogias e comparações erroneamente feitas entre limiares probatórios adotados em contextos e sistemas jurídicos completamente diferentes. Conforme já identificado por algumas instâncias judiciais e administrativas³³, o limiar probatório para exclusão, nos termos do art. 1 (F)(a), deve ser interpretado de forma independente, à luz do objeto e propósito da Convenção de 1951, e implementado em seus próprios termos.

³⁰ CANADÁ. *Supreme Court of Canada. Ezokola v. Canada* (Citizenship and Immigration) [2013] SCC 40, [2013] 2 SCR 678, para. 101.

³¹ NOVA ZELÂNDIA. New Zealand Supreme Court. *Attorney-General (Minister of Immigration) v Tamil X* [2010] NZSC 107, [2011] 1 NZLR 721, para 39.

³² O art. 58(1)(a) do Estatuto de Roma dispõe que: “[a] todo o momento após a abertura do inquérito, o Juízo de Instrução poderá, a pedido do Procurador, emitir um mandado de detenção contra uma pessoa se, após examinar o pedido e as provas ou outras informações submetidas pelo Procurador, considerar que: a) Existem motivos suficientes para crer que essa pessoa cometeu um crime da competência do Tribunal (...).”

³³ Por exemplo, a Suprema Corte da Nova Zelândia em *Tamil X* (para 39), a Suprema Corte do Canadá em *Ezokola*, e a Suprema Corte do Reino Unido em *Al-Sirri* (para 75).

Com efeito, em meio à ausência de uma definição precisa e consistente do termo “sérias razões para pensar”, alguns acadêmicos vêm apresentando diferentes propostas de modo a mitigar as incertezas jurídicas em torno do limiar probatório para exclusão. A esse respeito, vale mencionar as Diretrizes de Michigan sobre a Exclusão de Criminosos Internacionais (*Michigan Guidelines on the Exclusion of International Criminals*)³⁴, um conjunto de recomendações elaboradas em 2013 sob os auspícios da Universidade de Michigan. Um de seus objetivos é oferecer, *inter alia*, uma interpretação do termo “sérias razões para pensar” que seja consistente com o contexto, objeto e propósito do art. 1 (F)(a) e da Convenção de 51 como um todo.

As Diretrizes de Michigan propõem que a leitura do limiar probatório para exclusão foque tanto em termos de evidências (factuais) quanto em termos substantivos (jurídicos)³⁵. De fato, o texto do art. 1 (F) (a) exige “sérias razões para pensar” que uma pessoa “cometeu” um crime de guerra. Como bem observam Hathaway e Foster³⁶, a questão relevante é saber se existem “sérias razões para pensar” que a pessoa em questão “cometeu” um daqueles tipos penais listados no mencionado dispositivo. Portanto, é imperioso que se analise o conteúdo material do crime ou delito em

³⁴ COLLOQUIUM ON CHALLENGES IN INTERNATIONAL REFUGEE LAW. The Michigan Guidelines on the Exclusion of International Criminals. *Michigan Journal of International Law*. v. 35, n. 3, 3-11, 2013.

³⁵ *Ibid.*, para 12.

³⁶ HATHAWAY; FOSTER. *Op. cit.*, p. 534.

questão antes de se excluir uma pessoa da condição de refugiada.

Em outras palavras, uma avaliação do tipo de responsabilidade criminal individual relevante (incluindo um exame preliminar do *actus reus*, *mens rea* e possíveis excludentes) é fundamental na análise das evidências aduzidas em favor da exclusão. De igual forma, a conduta imputada ao agente há de ser amplamente reconhecida como um crime de guerra sob o Direito Internacional — quer seja descrito em um instrumento internacional ou mesmo cristalizado como norma consuetudinária. *A fortiori*, se a conduta em questão não cumprir com os requisitos mínimos de autoria prescritos pelo direito penal internacional, ou se a sua criminalização permanecer juridicamente contestável, não existirão “sérias razões para pensar” que o indivíduo cometeu um crime de guerra.

A ratio essendi por trás dessa interpretação é que a “integridade do instituto do refúgio” seria comprometida caso uma pessoa refugiada fosse excluída do escopo de proteção da Convenção de 51 com base em normas ainda não estabelecidas a nível de Direito Penal Internacional, ou mesmo quando uma defesa plausível ainda seja viável³⁷.

3. “Crimes de Guerra” sob a Ótica do Direito Internacional

Na linguagem coloquial, o termo “crimes de

³⁷ Ibid., p. 537.

guerra” é frequentemente usado como uma sinédoque de atrocidades em massa que podem ser cometidas em tempos de paz e guerra (por exemplo, crimes contra a humanidade, genocídio e o crime de agressão). Em seu sentido jurídico, porém, os crimes de guerra são entendidos como infrações graves a certas regras do *corpus juris* do Direito Internacional Humanitário (DIH), as quais levam, no Direito Internacional, à responsabilização criminal individual de seus autores³⁸.

Dois são os elementos essenciais para a existência de um crime de guerra. Em primeiro lugar, é necessário que haja uma “violação grave” a uma *norma primária do corpus juris* do DIH — seja ela positivada, seja ela de natureza consuetudinária. Isto é, uma determinada ação ou omissão deverá infringir uma norma que salvaguarde valores importantes, ao tempo em que tal violação deverá gerar graves consequências para suas vítimas. Assim, se o administrador de um campo de detenção aumentar desproporcionalmente o preço dos cigarros para prisioneiros de guerra, ele poderá estar violando o art. 28³⁹ da Terceira Convenção de Genebra⁴⁰ (uma norma primária do DIH) e a Potência detentora⁴¹ poderá ser responsabilizada por tal transgres-

³⁸ Cf., NAÇÕES UNIDAS, *Prosecutor v Tadić*, Op. cit., para 94.

³⁹ O mencionado dispositivo estabelece que: “[e]m todos os campos serão instaladas cantinas, onde os prisioneiros de guerra poderão adquirir produtos alimentares, objectos de uso diário, sabão, tabaco, cujo preço de venda nunca deverá ser superior ao preço do comércio local (...).”

⁴⁰ Disponível em: < <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/375?OpenDocument> >. Acessado em 6 de maio de 2021.

são. Entretanto, essa violação não alcançará o “nível de gravidade” necessário para que se considere uma “violação grave” de uma norma primária. Em segundo lugar, é imperioso que tal violação acarrete, de acordo com o direito consuetudinário ou convencional, a responsabilidade criminal individual do infrator. Em outras palavras, faz-se necessário que exista uma norma secundária atribuindo efeito jurídico especial à primeira, criminalizando a sua violação⁴².

Outras inferências podem ser feitas a partir dos componentes acima mencionados. A primeira e mais óbvia é que a existência de um conflito armado é uma condição *sine qua non* para a determinação de um crime de guerra. Ora, se os crimes de guerra são por definição a criminalização de infrações graves a normas consuetudinárias ou convencionais do DIH, estes só poderão existir quando e onde tal corpo jurídico for aplicável.

Em Tadić, o TPI ad hoc para a antiga Iugoslávia (TPIY) definiu o termo "conflito armado" como:

*a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State. International humanitarian law applies from the initiation of such armed conflicts and extends beyond the cessation of hostilities until a general conclusion of peace is reached; or, in the case of internal conflicts, a peaceful settlement is achieved*⁴³.

⁴¹ Ou seja, o país que detém os prisioneiros de guerra.

⁴² NAÇÕES UNIDAS, Prosecutor v Tadić, Op. cit., para 94.

O problema, entretanto, é que os diferentes regimes jurídicos que regulam os conflitos armados internacionais (CAI) e os conflitos armados não internacionais (CANI) podem criar distorções na determinação das regras infringidas e no estabelecimento de sua criminalização. Por exemplo, certas condutas que são consideradas crimes de guerra durante um CAI não o são necessariamente se cometidas no decurso de um CANI. É, portanto, indispensável analisar a natureza do conflito armado em questão e a legislação aplicável antes de identificar os supostos crimes cometidos pelo indivíduo.

Ademais, nem todos os crimes cometidos durante um conflito armado serão, *ipso facto*, um crime de guerra. Para que seja qualificada como um crime de guerra, uma ofensa deve estar “intimamente relacionada às hostilidades ou cometida em conjunto com o conflito armado”. O nexó entre uma conflagração e a conduta criminosa é fundamental para diferenciar um crime de guerra de outros crimes internacionais ou delitos domésticos. Mais uma vez, a distinção entre CAI e CANI é crucial. De fato, determinar a conexão entre um crime e um conflito armado é relativamente fácil em conflitos

⁴³ “[...] recurso à força armada entre Estados ou violência armada prolongada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre esses grupos dentro de um Estado. O Direito Internacional Humanitário aplica-se desde o início de tais conflitos armados e se estende para além da cessação das hostilidades até que uma conclusão pacífica geral seja alcançada; ou, no caso de conflitos internos, uma solução pacífica seja alcançada” (tradução livre). Ibid.

armados internacionais, pois crimes perpetrados por civis ou combatentes de uma das partes contra civis ou combatentes da parte oposta podem ser geralmente considerados como relacionados ao conflito armado. O mesmo não é válido para as transgressões cometidas no decurso de um conflito armado não internacional, já que a distinção entre civis e combatentes tende a ser nebulosa.

Em *Kunarac*⁴⁴, a Câmara de Recursos do TPIY indicou outros critérios para identificar se um delito está ou não relacionado a um conflito armado. São eles: o fato de o autor do crime ser um combatente; o fato de a vítima não ser combatente; iii) o fato de a vítima ser membro da outra parte beligerente; iv) o fato de que sua conduta possa servir ao objetivo último de uma campanha militar; v) e o fato de o crime ter sido cometido no âmbito das funções oficiais do delincente. Além disso, como aponta Cassese, tal conexão é objetiva ao vincular o conflito armado ao crime, e não ao criminoso⁴⁵. Portanto, o fato de o transgressor ser um soldado não estabelece, por si só, o nexó necessário.

Além dos elementos objetivos e contextuais necessários à prática de um crime de guerra, a responsabilidade criminal do indivíduo dependerá da existência de um elemento subjetivo, i.e., *a mens rea*, o estado

⁴⁴ NAÇÕES UNIDAS. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. Appeals Chamber. *Prosecutor v. Kunarac et al.* (Judgment) IT-96-23 & IT-96-23/1-A (12 June 2002), para 58.

⁴⁵ CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 77.

mental do agente. Os advérbios “intencionalmente” e “traíçoeiramente” que frequentemente aparecem nas definições de diferentes crimes de guerra denotam a necessidade de tal elemento mental para a existência de uma conduta criminosa. Em termos gerais, ao analisar-se a mens rea, indaga-se se o agente provocou, intencionalmente, as consequências da conduta proibida, estando ciente dos prováveis resultados de suas ações.

Cumprido ressaltar, ainda, que o elemento subjetivo exigido poderá variar a depender da natureza do crime e do modo específico de responsabilidade criminal em questão. Por exemplo, no caso de responsabilidade de comando, um superior hierárquico “só poderá ser responsabilizado pelos atos de seus subordinados se for demonstrado que ele ‘sabia ou tinha razões para saber’” da existência de tais delitos, enquanto que a mens rea exigida em casos de responsabilidade por cumplicidade é o simples “conhecimento de que os atos praticados pelo cúmplice auxiliam na prática do crime específico [principal]”. Em suma, a identificação do elemento mental depende de uma análise pormenorizada das circunstâncias do caso concreto.

Além desses componentes comuns, cada modalidade de crime de guerra terá seus elementos constitutivos próprios, bem como características e nuances.

3.1. Da Responsabilidade Criminal Individual por Sérias Violações a Normas do Direito Internacional

Humanitário

A forma tradicional segundo a qual uma pessoa pode ser responsabilizada por crimes de guerra sob o Direito Internacional se dá quando ela comete o delito diretamente, ou seja, “perpetrando fisicamente um crime ou engendrando uma omissão culposa em violação do direito penal”⁴⁶. Além disso, o Direito Internacional também atribuirá responsabilidade criminal àqueles que participaram de outras formas no cometimento de um crime de guerra; abarcando desde o soldado que mata e tortura civis até seus cúmplices, desde o comandante que ordena o bombardeio de hospitais e escolas até seu subordinado que executa tais comandos. Em verdade, os crimes internacionais em geral raramente são o produto de um único agente, porquanto esses delitos são normalmente fruto da ação coletiva de indivíduos que buscam um objetivo criminoso comum.

Como a Câmara de Recursos do TPIY teve a ocasião de enfatizar em *Tadić*:

[m]ost of the time these crimes do not result from the criminal propensity of single individuals but constitute manifestations of collective criminality: the crimes are often carried out by groups of individuals acting in pursuance of a common criminal design. Although only some members of the group may physically perpetrate the criminal act (murder, extermination, wanton destruction of cities, towns or villages, etc.), the participation and contribution of the other members of the group is often vital in

⁴⁶ NAÇÕES UNIDAS. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. Appeals Chamber. Prosecutor v Krstić (Judgment) IT-98-33-T (2 August 2001), para 601.

*facilitating the commission of the offence in question. It follows that the moral gravity of such participation is often no less—or indeed no different—from that of those actually carrying out the acts in question*⁴⁷.

Conceitos como “cumplicidade” e “participação em um plano comum” já haviam sido reconhecidos como formas de responsabilidade criminal pelo Estatuto do Tribunal Militar de Nuremberg Carta⁴⁸. De igual modo, os Princípios de Nuremberg elaborados pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) criminalizavam a cumplicidade na prática de outros crimes internacionais (incluindo crimes de guerra)⁴⁹.

Os estatutos de ambos os tribunais penais *ad hoc*

⁴⁷ “[...]a maior parte do tempo, esses crimes não resultam da propensão criminosa de um único indivíduo, mas constituem manifestações de criminalidade coletiva: os crimes são frequentemente cometidos por grupos de indivíduos agindo em busca de um projeto criminoso comum. Embora apenas alguns membros do grupo tenham cometido fisicamente o ato criminoso (assassinato, extermínio, destruição gratuita de cidades, vilas ou aldeias, etc.), a participação e contribuição dos outros membros do grupo são muitas vezes vitais para facilitar a prática delituosa em questão. Segue-se que a gravidade moral de tal participação muitas vezes não é menos—ou, na verdade, não tão diferente—da [participação] daqueles que de fato realizam os atos em questão” (tradução livre). NAÇÕES UNIDAS. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. Appeals Chamber. *Prosecutor v Tadić Prosecutor v Tadić* (Judgment) IT-94-1-A (15 July 1999), para 191.

⁴⁸ O art. 6(a) da Carta de Nuremberg define crimes contra a paz nos seguintes termos: “*planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or aware violation of international treaties, agreements or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing.*”

⁴⁹ Disponível em: < https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_1_1950.pdf >. Acessado em: 6 mai. 2021.

vão além do legado de Nuremberg em questões de responsabilidade estendida. Por exemplo, o Artigo 7 do Estatuto do TPIY — reproduzido literalmente pelo Artigo 6 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) — impõe responsabilidade criminal a uma pessoa que:

*planned, instigated, ordered, committed or otherwise aided and abetted in the planning, preparation or execution of a crime referred to in articles 2 to 5 of the present Statute, shall be individually responsible for the crime*⁵⁰.

As jurisprudências tanto do TPIY quanto do TPIR fornecem orientações importantes para a interpretação destas diferentes modalidades de responsabilidade, representando um alargamento extraordinário das normas sobre responsabilidade criminal internacional.

O art. 25 (3) do Estatuto de Roma assimilou alguns desses desenvolvimentos ao estabelecer diferentes formas de responsabilidade criminal individual e de punição sob a jurisdição do TPI⁵¹. Além daqueles que cometem diretamente um crime internacional, o

⁵⁰ “[...] tiver planejado, instigado, ordenado, cometido ou, por qualquer outra forma, tiver ajudado e encorajado a planejar, preparar ou executar um dos crimes referidos nos art. 2º a 5º do presente Estatuto tornar-se-á individualmente responsável pelo referido crime” (tradução livre). Disponível em: <https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf>. Acessado em: 6 mai. 2021.

⁵¹ Segundo o art. 25(3), será considerado “criminalmente responsável e poderá ser punido pela prática de um crime da competência do Tribunal quem: a) Cometer esse crime individualmente ou em conjunto ou por intermédio de outrem, quer essa pessoa seja ou não criminalmente responsável; b) Ordenar, provocar ou instigar à prática desse crime, sob forma consumada ou sob a forma de tentativa; c) Com o propósito de facilitar a prática desse crime, for cúmplice ou encobridor, ou

Estatuto também atribui responsabilidade criminal internacional àqueles que participaram indiretamente da prática do crime, por exemplo: ao ordenar, solicitar, instigar, ou que contribuir de alguma outra forma para a prática ou tentativa de prática do crime por um grupo de pessoas que tenha um objetivo comum.

3.2 Responsabilidade Criminal e Exclusão da Condição de Refugiado

Um indivíduo só poderá ser excluído da condição de refugiado sob o art. 1 (F)(a) se sua responsabilidade criminal puder ser estabelecida em relação a um dos crimes listados naquele dispositivo. A fortiori, não haverá base jurídica para exclusão quando o Direito Penal Internacional não impuser responsabilidade criminal (por exemplo, quando certas excludentes de ilicitude ou culpabilidade forem aplicáveis). Isso ocorre porque a expressão “cometeram”, inscrita no art. 1 (F) (a), não apenas engloba os elementos do crime em si, como também a atribuição de responsabilidade criminal ao suposto autor.

De acordo com o ACNUR, a responsabilidade criminal individual para fins de exclusão surgirá quando o “indivíduo cometer ou contribuir de maneira substancial para o ato criminoso, sabendo que seu ato ou omissão facilitará uma conduta criminoso”³². Contudo,

colaborar de algum modo na prática ou na tentativa de prática do crime, nomeadamente pelo fornecimento dos meios para a sua prática (...).”

o art. 1 (F)(a) não especifica as modalidades capazes de ensejar a exclusão. Assim, diversas instâncias judiciais e administrativas se viram no papel de analisar, no âmbito de procedimentos de exclusão, as diferentes formas de responsabilidade criminal abrangidas pelas cláusulas de exclusão.

3.2.1 Responsabilidade Criminal Individual por Cumplicidade

A cumplicidade é um dos modos de responsabilidade criminal mais comuns em procedimentos envolvendo as cláusulas de exclusão. No já mencionado caso R (JS), a Suprema Corte do Reino Unido teve que decidir se o réu, um cingalês de 28 anos e ex-membro dos Tigres de Liberação do Tamil Eelam (LTTE), poderia ser excluídos da condição de refugiado, nos termos do art. 1 (F)(a), por haver aderido voluntariamente a uma organização responsável por graves violações do DIH.

A Corte foi confrontada com o seguinte problema:

*[...] assuming that there are those within an organisation who clearly are committing war crimes, what more than membership of such an organisation must be established before an individual is himself personally to be regarded as a war criminal?*⁵³.

Ao elaborar uma “abordagem correta ao art. 1 (F)

⁵² ACNUR. Op. cit., para 51.

⁵³ “[...] assumindo que há indivíduos dentro de uma organização que claramente estão cometendo crimes de guerra, o que mais do que a filiação a tal organização deve ser estabelecido antes que um indivíduo seja pessoalmente considerado um criminoso de guerra?” In: REINO UNIDO. UK Supreme Court. *R (on the application of JS) (Sri Lanka) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department*

(a)”, a Suprema Corte baseou-se nos art. 25(3), 28 e 30 do Estatuto de Roma, nas decisões do TPIJ em Tadić, Brđjanin e Krajišnik (com um enfoque particular nos elementos da responsabilidade criminal conjunta) e na jurisprudência de tribunais estrangeiros⁵⁴. O Tribunal concluiu que um indivíduo pode ser excluído nos termos do art. 1 (F)(a) se houver sérias razões para pensar que ele contribuiu voluntária e significativamente para a capacidade da organização de prosseguir com seu propósito de cometer crimes de guerra, ciente de que sua ajuda contribuiu para tal propósito⁵⁵. Assim, o fator chave para a cumplicidade nos termos do art. 1 (F)(a) não é a adesão voluntária a uma organização criminosa, mas sim a “contribuição substancial” de um indivíduo para o crime⁵⁶.

Além do Reino Unido, a exclusão por cumplicidade em crimes de guerra tem sido objeto de debates na Austrália⁵⁷, Bélgica⁵⁸, Canadá⁵⁹, Nova Zelândia⁶⁰ e Alemanha⁶¹. Em geral, parece haver um entendimento compartilhado de que os modos de responsabilidade (Appellant) [2010] UKSC 15, para 2.

⁵⁴ Ibid., para 20.

⁵⁵ Ibid., para 38.

⁵⁶ Ibid., para 35.

⁵⁷ AUSTRÁLIA. Federal Court of Australia, *Full Court. SHCB v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs* [2003], FCAFC 308, paras 6, 25 e 30.

⁵⁸ BÉLGICA. Conseil du Contentieux des Étrangers. *Arrêt n. 80570* [2012] CCE, para 2.1.4.2.

⁵⁹ CANADÁ. Op. cit.

⁶⁰ NOVA ZELÂNDIA. *New Zealand Refugee Status Appeals Authority. Refugee Appeal No. 73343* [2002] RSAA.

⁶¹ ALEMANHA. Federal Administrative Court of Germany. *BVerwG 10 C 48.07* [2008], paras 21-22.

criminal para fins de exclusão nos termos do art. 1 (F) (a) devem ser determinados de acordo com o Direito Penal Internacional, em particular o Estatuto de Roma e a jurisprudência acumulada do TPIJ.

4. Crimes de Guerra tais quais Definidos em Instrumentos Internacionais

Intencionalmente, os redatores da Convenção de 51 abstiveram-se de definir “crimes de guerra” para fins de exclusão. Em vez disso, referiram-se expressamente a outros “instrumentos internacionais” como principais pontos de referência para determinar o conteúdo de tais delitos, abrindo as portas ao uso de fontes extrínsecas de interpretação. Em outras palavras, o art. 1 (F)(a) foi elaborado de forma aberta, de modo que o significado dos diferentes tipos penais nele insculpidos pudesse ser interpretado de forma dinâmica, à luz da evolução do Direito Penal Internacional e das normas de DIH.

Ao se referirem a “instrumentos internacionais”, os redatores da Convenção de 1951 tinham em mente o Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948⁶², as Convenções de Genebra de 1949⁶³ e os “Princípios de Nuremberg” tais quais formulados pela Comissão de Direito Internacio-

⁶² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1952/D30822.html>. Acesso em: 6 mai. 2021.

⁶³ Disponível em: <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

nal das Nações Unidas (CDI). A essa lista, podem-se ainda incluir alguns dos instrumentos internacionais adotados após a entrada em vigor da Convenção de 1951, como, por exemplo: a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes Contra a Humanidade⁶⁴, os Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra⁶⁵, a Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais⁶⁶ e seus protocolos, os Estatutos do TPIY⁶⁷ e do TPIR⁶⁸, e o Estatuto de Roma, cujo art. 8(2) fornece um extenso rol de crimes de guerra — embora não sendo uma compilação exaustiva. Para além de tratados e outros instrumentos internacionais ditos “vinculantes,” os tomadores de decisão também poderão também recorrer a documentos de *soft-law* (e.g., os projetos de artigos e relatórios da CDI, resoluções e declarações da Assembleia Geral da ONU) bem como à jurisprudência consolidada de tribunais penais internacionais.

Alguns autores têm questionado⁶⁹ — e mesmo se

⁶⁴ Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/convencao-sobre-a-imprescritibilidade-dos-crimes-de-guerra-e-dos-crimes-contra-a-humanidade.html>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

⁶⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D0849.html>. Acesso em: 6 mai. 2021.

⁶⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2739.html>. Acesso em: 6 mai. 2021.

⁶⁷ Disponível em: <https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2021.

⁶⁸ Disponível em: <https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ictr_EF.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2021.

oposto⁷⁰—a o uso do direito internacional consuetudinário como fonte para interpretar os tipos penais listados no art. 1 (F)(a). Seus argumentos têm por base duas suposições equivocadas: primeiro, que ao se referirem a “instrumentos internacionais”, os redatores intencionalmente limitaram as fontes formais dos “crimes de guerra” a regras “escritas”; em segundo lugar, que uma regra consuetudinária é necessariamente obscura e geralmente carece de maior precisão normativa. Na verdade, ao mencionar expressamente os crimes internacionais “no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes”, o art. 1 (F)(a) mostra deferência ao princípio da legalidade no Direito Penal Internacional (*nullum crimen, nulla poena sine iure*), segundo o qual uma pessoa só pode ser responsabilizada criminalmente se a conduta em questão constituir, ao momento da sua consumação, uma infração penal segundo o direito aplicável. Isso, no entanto, não deve ser um problema, já que o Direito Penal Internacional há muito reconciliou o princípio da legalidade com o uso das regras consuetudinárias.

Na verdade, o costume tem sido uma das principais fontes do Direito Penal Internacional desde Nuremberg. Diferentes cortes e tribunais têm recorrido a regras consuetudinárias para esclarecer, por exemplo, o alcance e o conteúdo de diferentes crimes interna-

⁶⁹ HATHAWAY; FOSTER. Op. cit., p. 571.

⁷⁰ LI, Yao. *Exclusion from Protection as a Refugee: An Approach to a Harmonizing Interpretation in International Law*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2017. p. 208.

cionais e seus vários elementos. Ademais, o direito internacional consuetudinário é uma parte essencial da própria estrutura dos crimes de guerra, como já aduzido anteriormente neste capítulo. Além disso, fechar as portas ao costume internacional—uma das principais fontes do Direito Internacional—mas permitir o uso de instrumentos de “*soft-law*” pela simples razão de que estes contêm “regras escritas” é um argumento absurdo que só promove uma interpretação fragmentada do art. 1 (F)(a) e da Convenção de 1951.

Em suma, se determinada conduta for reprimida como um crime de guerra pelo Direito Penal Internacional—e, portanto, em pleno acordo com o princípio da legalidade—sua fonte formal para fins de exclusão torna-se irrelevante. Isso ocorre porque, como Hathaway e Foster corretamente observam, não cabe ao Direito Internacional dos Refugiados, mas sim ao Direito Penal Internacional, definir o que é um crime de guerra⁷¹. Por outro lado, quaisquer controvérsias epistemológicas ou interpretações conflitantes oriundas tanto do costume internacional, quanto de normas positivas devem ser resolvidas em benefício do indivíduo (*in dubio pro petitor*).

Conclusão

Este capítulo debruçou-se sobre alguns dos elementos constitutivos do art. 1 (F)(a) da Convenção de

1951, com particular ênfase no alcance e no conteúdo do termo “crimes de guerra” enquanto critério apto a ensejar a exclusão da condição de refugiado. Fê-lo ao mesmo tempo em que se advogou por uma abordagem interpretativa coerente, capaz de preservar a integridade do instituto do refúgio e de salvaguardar a consistência normativa do regime internacional de proteção a pessoas refugiadas.

Ao contrário do que alguns possam presumir, uma interpretação restritiva das cláusulas de exclusão demanda que uma vez que a substância dos tipos penais transplantados seja determinada de acordo com os cânones do Direito Penal Internacional, estes devem ser lidos juntamente com as restrições formais plasmadas no texto do art. 1 (F), bem como as limitações interpretativas decorrentes do contexto, objeto e propósito da Convenção de 1951 como um todo. Por outro lado, presumir que a locução “crimes de guerra”, tais quais referidos no art. 1 (F)(a), possui um significado autônomo, divorciado do Direito Penal Internacional, não só degeneraria a intenção dos redatores, como também promoveria uma interpretação fragmentada da Convenção de 1951.

Da mesma forma, o limiar probatório “sérias razões para pensar”—que é, ressalte-se, uma criação genuína do DIR—deve ser interpretado de forma independente e de acordo com o objeto e propósito da Convenção de 1951. Esse limiar probatório único também reclama um exame substantivo do modo de res-

ponsabilidade criminal relevante. Ademais, "sérias razões para pensar" implica que, antes de aplicar o art. 1 (F)(a), o intérprete deverá estar satisfeito de que há evidências claras e convincentes de que o indivíduo cometeu um crime de guerra, ao tempo em que deve se certificar que sua decisão não se acoste em normas jurídicas contestáveis. Essa interpretação tem como premissa fundante que a "integridade do instituto do refúgio"—cuja salvaguarda é o objetivo último das cláusulas de exclusão—seria antes comprometida se uma pessoa refugiada fosse excluída do escopo de proteção da Convenção de 1951 com base em normas contestáveis a nível de direito, ou mesmo quando uma defesa plausível ainda seja viável.

Em retrospecto, pode-se ver que, quando a Convenção de 1951 foi adotada, a internacionalização dos crimes de guerra ainda estava em sua infância. Desde então, a substância desse tipo penal veio mudando e evoluindo consideravelmente. Note-se, ainda, que a linguagem flexível do art. 1 (F)(a) permite uma "interpretação dinâmica" do termo "crimes de guerra" para que os intérpretes possam levar em conta a metamorfose acelerada do direito penal internacional e do DIH. No final, caberá às instâncias administrativas e judiciais nacionais, no exercício das suas funções, interpretar e adaptar esses termos à luz da legislação em evolução relativa aos crimes de guerra, sem, no entanto, fazer abstração dos imperativos irradiados pelo *Leitmotiv* da Convenção de 51.

Referências bibliográficas

ACNUR. *Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017* (Conclusion No. 1 – 114). Genebra: ACNUR, 2017.

ACNUR. *‘Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*. Genebra: ACNUR, 2001.

ALEMANHA. Federal Administrative Court of Germany. *BVerwG 10 C 48.07* [2008].

AUSTRÁLIA. Federal Court of Australia, Full Court . *SHCB v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs* [2003], FCAFC 308.

BANCO MUNDIAL. ICSID. *Amco Asia et al. v. Indonesia* (1983), Decision on Jurisdiction, ICSID Case No. ARB/81/1.

BÉLGICA. *Conseil du Contentieux des Étrangers. Arrêt n. 80570* [2012] CCE.

CANADÁ. Federal Court of Justice. *Saul Vicente Ramirez v. Canada* (Minister of Employment and Immigration) [1992] FCJ 109.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)* [2013] SCC 40, [2013] 2 SCR 678.

CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

CLAPHAM, Andrew. *Brierly's Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in Inter-*

national Relations. 7 ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

COLLOQUIUM ON CHALLENGES IN INTERNATIONAL REFUGEE LAW. The Michigan Guidelines on the Exclusion of International Criminals. *Michigan Journal of International Law*. v. 35, n. 3, 2013.

CREMA, Luigi. Disappearance and New Sightings of Restrictive Interpretation(s). *European Journal of International Law*, v. 21, n. 681, 2010.

HATHAWAY, James; FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

LAUTERPACHT, Hersch. *The Development of International Law by the International Court of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

LI, Yao. *Exclusion from Protection as a Refugee: An Approach to a Harmonizing Interpretation in International Law*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2017.

MARQUES, Rodolfo Ribeiro C. *Exclusion from Refugee Status on the Basis of Accusations of War Crimes: revisiting the interactions between international refugee law, international criminal law, and the laws of war*. 2020. Dissertação (mestrado em Direito Internacional)—IHEID.

NAÇÕES UNIDAS. International Court of Justice. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* Advisory Opinion of 21 June 1971, ICJ Reports.

NAÇÕES UNIDAS. International Court of Justice. *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)* (1995), Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports, Dissenting opinion of Vice-President Schwebel.

NAÇÕES UNIDAS. International Court of Justice. *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)* (1996, II), Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports.

NAÇÕES UNIDAS. International Court of Justice. *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamuhiriyya/Chad)* (1994), Judgment, ICJ Reports.

NAÇÕES UNIDAS. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *Appeals Chamber. Prosecutor v Krstic (Judgment) IT-98-33-T* (2 August 2001).

NAÇÕES UNIDAS. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. Appeals Chamber. *Prosecutor v. Kunarac et al. (Judgment) IT-96-23 & IT-96-23/1-A* (12 June 2002).

NAÇÕES UNIDAS. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *Appeals Chamber. Prosecutor v Tadić (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction) IT-94-1* (2 October 1995).

NAÇÕES UNIDAS. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *Appeals Chamber. Prosecutor v Tadić Prosecutor v Tadić (Judgment) IT-94-1-A* (15 July 1999).

NAÇÕES UNIDAS. *UN Doc. A/CONF.2/SR.24.*

NAÇÕES UNIDAS. *UN Doc. E/AC.7/SR.166.*

NAÇÕES UNIDAS. *UN Doc. GA res. 8(I)*.

NOVA ZELÂNDIA. New Zealand Supreme Court. *Attorney-General (Minister of Immigration) v Tamil X* [2010] NZSC 107, [2011] 1 NZLR 721.

NOVA ZELÂNDIA. New Zealand Refugee Status Appeals Authority. *Refugee Appeal No. 73343* [2002] RSAA.

REINO UNIDO. England and Wales Court of Appeals. *Yasser Al-Sirri v. Secretary of State for the Home Department* [2009] EWCA Civ 222.

REINO UNIDO. UK Supreme Court. *R (on the application of JS) (Sri Lanka) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department* (Appellant) [2010] UKSC 15.

REINO UNIDO. UK Supreme Court. *Yasser Al-Sirri (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department* (Respondent) [2012] UKSC 54, [2012] 3 WLR 1263.

THIRLWAY, Hugh. *The Law and Procedure of the International Court of Justice 1960–1989*. British Yearbook of International Law, v. 65., n. 1, 1994.

Subjetividade e Reconhecimento do Refúgio no Brasil

Flávia Rodrigues de Castro*
Denise Mercedes N. N. Lopes Salles **

Introdução

A Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹ e o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)² consolidaram a proteção internacional aos refugiados no que tange especialmente à elaboração da definição de refugiado³ no plano jurídico internacional, assim como

*Pesquisadora de Pós-Doutorado no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Doutora em Relações Internacionais pelo mesmo instituto. Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa Nacional e da Segurança Internacional pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello para Refugiados (CSVM) da PUC-Rio, em parceria com o ACNUR.

**Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ. Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis - UCP. Coordenadora do Núcleo de Pesquisas Novas Fronteiras. Professora e Presidente da Comissão Própria de Avaliação do UniLaSalle-RJ. Editora da Revista Conhecimento & Diversidade.

¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³ A Convenção de 51 estabeleceu, no âmbito da ONU, o conceito de refugiado como aquele que busca proteção “temendo ser perseguido 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”. Esta Convenção também consagrou o princípio de não devolução

dos princípios de não-devolução e de não-discriminação⁴, bases do Direito Internacional dos Refugiados (DIR). No entanto, a Convenção de 51 não estabeleceu um órgão responsável por sua interpretação e, assim, deixou à critério de cada Estado, entre outros, a especificação do processo de elegibilidade ou reconhecimento da condição de pessoa refugiada.

No Brasil, a Lei 9.474/97 criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), um órgão misto responsável pela política pública do refúgio e pelo reconhecimento das solicitações de refúgio em todo o país, com participação da sociedade civil, através da Cáritas, e um assento sem poder de voto para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Parte significativa do processo brasileiro de determinação do status de refugiado é composta por uma gramática legal-burocrática que define critérios de autenticidade e legitima pareceres oficiais dos atores do CONARE. A partir dessa imagem racional do processo, instituições representantes da sociedade civil adaptam e organizam suas práticas diárias, organizações governamentais debatem e fundamentam posições em espaços coletivos de barganha, e decisões são legitimadas.

Este capítulo parte da discussão de que, apesar do

(non-refoulement) segundo o qual, nenhum país pode expulsar um refugiado contra a vontade do mesmo, em nenhum caso, para um território onde sofra perseguição.

⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 86.

imaginário racional-objetivo que permeia os discursos sobre a elegibilidade, as práticas de determinação da condição refugiada no Brasil também são atravessadas por um forte componente subjetivo.

A partir da análise de trocas testemunhais e decisões referentes aos casos de refúgio no país, segundo a narrativa de membros do CONARE, atores da sociedade civil e de organizações governamentais, assim como solicitantes de refúgio e refugiados entrevistados em pesquisa de campo⁵, busca-se compreender o papel da dimensão subjetiva no processo de elegibilidade.

Para tanto, este capítulo está organizado em quatro partes, além desta introdução. Na primeira seção, questionam-se as limitações da proteção internacional dos refugiados no que concerne à definição dos principais mecanismos para o processo de elegibilidade ou reconhecimento da condição de pessoa refugiada por parte de cada Estado e apresentam-se as características deste processo no Brasil. Em seguida, são analisadas as entrevistas e a forma como o lugar da subjetividade aparece na determinação do status de refugiado. Na terceira seção, discute-se o paradoxo do procedimento de análise de credibilidade no qual a imagem racional

⁵ As entrevistas que basearam este capítulo foram conduzidas por Flávia Rodrigues de Castro no contexto de sua pesquisa de doutoramento na PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais. Ao todo, foram conduzidas 52 entrevistas com oficiais de elegibilidade, atores da sociedade civil e de organizações governamentais, solicitantes de refúgio e refugiados no Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, no período entre julho de 2018 e abril de 2019.

e objetiva do processo se vê lado a lado com uma gestão complexa da subjetividade. Por fim, apresentam-se as conclusões da pesquisa.

1. O Processo de Elegibilidade da Condição de Pessoa Refugiada

O DIR não buscou estabelecer os principais mecanismos para o processo de concessão do refúgio. A construção do regime internacional de proteção aos refugiados respondeu às relações de poder na política internacional no pós-guerra, centradas na soberania estatal e na relação entre Estado, nação e território⁶. Assim, o DIR, embora seja uma normativa inclusiva, deixou a cargo do ACNUR e de cada Estado a interpretação de muitas de suas normas e a formulação de procedimentos de elegibilidade, ou seja, aqueles que levam ao reconhecimento do status de refugiado.

A partir desta lacuna significativa, em que se tem o direito estabelecido, mas não os procedimentos para colocá-lo em prática, emergiu um arcabouço conhecido como análise de credibilidade, com a determinação do direito de proteção do refugiado partindo de um exame da confiabilidade e idoneidade da pessoa em busca de refúgio, sistematizado essencialmente em manuais publicados pelo ACNUR, adaptados de forma diversa em cada contexto nacional.

⁶ AGUIAR, Carolina Moulin. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *RBCS*, v.26, n.76, p. 145-155, jun., 2011.

O Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado do ACNUR⁷ posiciona o “fundado temor de perseguição” como expressão-chave da definição oficial da condição refugiada dada pela Convenção de 51. Considerando a subjetividade presente em qualquer temor, o texto relativiza a importância da situação objetiva no país de origem do solicitante, afirmando que a determinação da condição refugiada irá depender, primordialmente, de uma avaliação das suas declarações. Assim, o temor somente é visto como fundado se o solicitante de refúgio consegue demonstrar, de modo razoável, que o seu retorno ao país de origem se tornou intolerável por um dos motivos constantes na definição de refugiado.

De acordo com o manual, é, portanto, responsabilidade do solicitante apresentar todas as evidências ao seu alcance que ajudem a demonstrar seu fundado temor de perseguição⁸. Assim, percebe-se que, segundo a interpretação do ACNUR, o fundado temor de perseguição é visto como uma condição a ser revelada pelo solicitante de refúgio e, como competência do oficial de elegibilidade, a investigação dos motivos da perseguição e do seu devido enquadramento nas condições da Convenção de 51⁹.

⁷ ACNUR. Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado. Genebra: ACNUR, 2011. 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 20 jan 2021.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Para o ACNUR, a credibilidade é estabelecida quando o solicitante apresenta uma reivindicação consistente e plausível, que não contradiz os fatos gerais conhecidos e, com isso, é capaz de ser acreditada. Como resume Castro¹⁰, entende-se a credibilidade dividida em duas dimensões: uma interna e a outra, externa.

podemos entender a credibilidade interna como sendo uma análise das próprias afirmações do solicitante, isto é, da consistência e coerência da sua narrativa e das possíveis provas que são trazidas ao processo. Já a credibilidade externa encontra-se relacionada à comparação entre a narrativa do solicitante e os fatos gerais conhecidos sobre o seu país de origem ou de residência habitual.

Pesquisas sobre a análise de credibilidade em diversos contextos¹¹ apontam para a construção de expectativas de como um solicitante de refúgio ‘autêntico’ de determinada nacionalidade deveria se comportar. Ademais, salientam o fortalecimento de uma “cultura da descrença”¹² que opera através de um processo

¹⁰ CASTRO, Flávia Rodrigues de. A Atuação da Sociedade Civil no Processo Brasileiro de Refúgio. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 28, n. 58, p. 147-165, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1980-85852020000100147&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 15 jan 2021.

¹¹ JUBANY, O. Constructing Truths in a Culture of Disbelief: Understanding Asylum Screening from Within. *International Sociology*, v.26, n.1, p.74-94, 2011. E JUBANY, O. *Screening Asylum in a Culture of Disbelief. Truths, Denials and Skeptical Borders*. 1.ed. Suíça: Palgrave Macmillan, 2017. p. 268.

¹² ALEXANDER, M. Refugee Status Determination Conducted by UNCHR. *International Journal of Refugee Law*, v.11, n.2, p.251-289, 1999.; JUBANY, O. Constructing Truths in a Culture of Disbelief:

contínuo de categorização dos sujeitos não sensível às diferenças culturais, bem como à formas de expressar emoções e estilos narrativos. Assim, os oficiais de elegibilidade determinam quais ‘tipos de pessoas’ de certos países irão solicitar refúgio e quais os seus ‘tipos’ de histórias¹³.

Em 1997, com a Lei 9.474¹⁴, o Estado brasileiro estabeleceu os motivos e procedimentos de reconhecimento da condição de pessoa refugiada no país¹⁵ e criou uma estrutura multidimensional para tratar do tema, centrada na atuação do CONARE. Este comitê é composto por representantes de cinco ministérios¹⁶, com a presidência do órgão ocupada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública; assim como a participação com

Understanding Asylum Screening from Within. *International Sociology*, v.26, n.1, p.74-94, 2011.; JUBANY. *Screening Asylum in a Culture of Disbelief. Truths, Denials and Skeptical Borders*. 1.ed. Suíça: Palgrave Macmillan, 2017; SOUTER, J. A Culture of Disbelief or Denial? *Oxford Monitor of Forced Migration*, v.1, n.1, p.48-59, 2011. E WESTON, A. A Witness of Truth – Credibility Findings in Asylum Appeals. *Immigration & Nationality Law & Practice*, v.12, n.3, p.87-89, 1998.

¹³ JUBANY, O. Constructing Truths in a Culture of Disbelief: Understanding Asylum Screening from Within. *International Sociology*, v.26, n.1, p.74-94, 2011. E JUBANY. *Screening Asylum in a Culture of Disbelief. Truths, Denials and Skeptical Borders*. 1.ed. Suíça: Palgrave Macmillan, 2017.

¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 10 jan 2021.

¹⁵ Para além dos cinco motivos presentes na Convenção de 51, o Brasil adotou a existência de “grave e generalizada violação de direitos humanos” no país de origem como motivo para o reconhecimento do refúgio em consonância com a Declaração de Cartagena.

¹⁶ Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, ocupa a vice-presidência, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Ministério do Emprego e Trabalho.

voto de um representante do Departamento da Polícia Federal, de um integrante da Cáritas/RJ¹⁷ como representante da sociedade civil e um enviado do ACNUR, que não possui direito de voto, apenas voz. Ademais, a Defensoria Pública da União, a Procuradoria-Geral da República e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) atuam como observadores perante o comitê. Assim, o processo brasileiro de determinação do status de refugiado é atravessado pela atuação complexa e múltipla desta série de atores que participam do CONARE, assim como caracteriza-se pela presença consolidada da sociedade civil no processo decisório¹⁸, e também na acolhida e integração dos migrantes.

Na maioria dos casos de solicitação de refúgio no Brasil¹⁹, o processo tem início com a entrada do solicitante no Brasil e com o pedido de reconhecimento de refúgio feito mediante cadastramento no Sisconare e protocolado pela Polícia Federal. Nesse momento, é emitido Protocolo de Solicitação de Reconhecimen-

¹⁷ O membro da Cáritas/RJ atua como titular e um integrante da Cáritas/SP como suplente.

¹⁸ CASTRO, Flávia Rodrigues de. A Atuação da Sociedade Civil no Processo Brasileiro de Refúgio. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 28, n. 58, p. 147-165, 2020. p. 148. e JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 192.

¹⁹ Excetuando-se, por exemplo, as solicitações de refúgio feitas nos últimos anos por venezuelanos que chegam no Brasil através da fronteira e são recebidos pela estrutura da Operação Acolhida; onde atuam como organizações de assistência o ACNUR e a Organização Internacional da Migração - OIM.

to da Condição de Refugiado²⁰, documento que o solicitante de refúgio usará para garantir seus direitos previstos na lei brasileira. A estrutura institucional de proteção dos refugiados no Brasil consolidou o papel das organizações da sociedade civil, como a Cáritas ou o IMDH, como instituições que não apenas acolhem, mas auxiliam os solicitantes no preenchimento do pedido de refúgio na plataforma – que consiste em um questionário longo e com informações minuciosas da pessoa, da sua vida no Estado em que sofria perseguição e dos motivos para a busca de asilo. Posteriormente, o solicitante é convocado para a entrevista com um oficial do CONARE, momento central para o processo de elegibilidade. Importa ressaltar que nessa entrevista o solicitante é incitado a repetir todas as informações constantes no pedido, ainda que entre a solicitação preenchida e a entrevista possa ter passado um tempo significativo. Por último, com base na entrevista, no questionário e em informações objetivas da realidade do país de origem do solicitante, é então elaborado um Parecer de Elegibilidade por algum oficial do comitê que aponta para o deferimento ou o indeferimento da solicitação. O parecer apresenta as razões para uma das duas posturas, as quais podem ser vistas como o ‘veredicto’ sobre a análise de credibilidade tanto interna, a credibilidade da pessoa solicitante do refúgio, como a externa, ou seja, a adequação do relato pessoal

²⁰ Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1568050823.92>>. Acesso em: 30 jan 2021.

aos fatos gerais conhecidos, e documentados, do país de origem²¹.

Este parecer é então discutido no Grupo de Estudos Prévios (GEP), compreendido como um espaço de debate técnico das solicitações de refúgio, e levado posteriormente à plenária do CONARE, a real instância decisória neste processo, onde todas as instituições acima identificadas participam e, não todas, como já especificado, votam pelo deferimento ou não da solicitação e, assim, a elegibilidade ou não do solicitante ao status de refugiado. Como se pode observar, parte significativa do processo brasileiro de determinação do status de refugiado é composta por uma estrutura legal-burocrática ancorada na análise de credibilidade e definida por critérios de autenticidade reforçados pelos pareceres oficiais do CONARE²².

2. A Subjetividade na Determinação do Status de Refugiado

O papel central que a subjetividade ou o sentimento dos avaliadores, membros do CONARE, exerce sobre a determinação do status de refugiado no Brasil emergiu da fala de diferentes entrevistados. Aos poucos, conforme os atores foram desenvolvendo suas

²¹ CASTRO, Flávia Rodrigues de. A Atuação da Sociedade Civil no Processo Brasileiro de Refúgio. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 28, n. 58, p. 147-165, 2020. p.154.

²² CASTRO, Flavia Rodrigues de; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. O processo de refúgio no Brasil à luz da distopia kafkiana. **ANAMORPHOSIS - Revista Internacional de Direito e Literatura**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 587-611, 2019.

perspectivas, a imagem racional e objetiva do processo passou a estar lado a lado com uma gestão complexa da subjetividade dos solicitantes de refúgio no país. Um dos entrevistados, diretor de uma organização da sociedade civil atuante no CONARE, relatou a dinâmica das reuniões oficiais em que os casos são debatidos e decididos. Quando o diretor foi perguntado sobre o funcionamento desses espaços oficiais de decisão, ele fez um relato sobre o papel central que o sentimento pode desempenhar nas rodadas deliberativas. Segundo ele:

Na discussão às vezes a gente pede para refazer a entrevista, para aprofundar mais, pede opinião do ACNUR, ou pede relatório do Itamaraty, sobre determinadas regiões, pesquisa sobre acontecimentos dos países de origem, informação da Anistia... e tem muitos casos, assim, às vezes é o dia inteiro, só ler o caso, ouvir entrevista, perguntar de novo, às vezes chama o assistente de proteção para falar, dizer qual foi o sentimento (entrevistado, organização da sociedade civil).

Cabe ressaltar aqui o fato de que a pesquisa, em suas premissas, não partiu de nenhuma formulação sobre o caráter subjetivo do processo de elegibilidade, tendo sido esta uma das descobertas apenas ao final das análises do material coletado em campo. O entrevistado que mencionamos acima relatou como, em algumas ocasiões, o oficial de elegibilidade responsável pela entrevista era convocado a participar das reuniões do plenário do CONARE a fim de compartilhar o sentimento que teria desenvolvido a partir do seu contato

com o solicitante de refúgio. Conforme foi interpretado do encontro com o diretor da organização da sociedade civil, a importância da participação do oficial de elegibilidade nesses casos estaria diretamente relacionada ao interesse em trazer para o processo, e para o espaço decisório, as percepções subjetivas que foram criadas a partir do contato do oficial com o solicitante. Abaixo está retratado um trecho desta entrevista:

Pesquisadora: Mas vocês chegam a chamar o oficial de elegibilidade para a plenária?

Entrevistado: Sim

Pesquisadora: O oficial que entrevistou naquele caso específico?

Entrevistado: Sim, a gente pede ajuda da pessoa para explicar

Pesquisadora: Explicar o que? Alguma coisa da entrevista?

Entrevistado: Porque tem muitos porquês que ficam. Por que você perguntou isso... Tem tudo escrito também. Mas e o sentimento? Então o sentimento. Por isso que estou dizendo para você: quem faz a entrevista é a pessoa que tem as qualidades para fazer né... sensibilidade, verdadeiro e falso com o tempo o entrevistador começa a aprender.

O entrevistado compartilhou, ainda, a dificuldade que percebe no processo decisório, retomando em sua fala o caráter subjetivo que forneceria as bases para a decisão sobre conceder ou não o status de refugiado no Brasil. Questionado sobre a subjetividade das decisões que poderia estar refletida na ocorrência, muito usual, de casos similares de solicitações de refúgio com pareceres oficiais diferentes, o entrevistado afirmou ser normal a discrepância, acrescentando em

sua fala: “uma mesma história, dois finais”. Quando perguntado sobre a possibilidade de que pareceres oficiais diferentes ocorressem também para familiares que apresentavam suas solicitações, o entrevistado voltou a enfatizar a dificuldade do processo decisório:

Entrevistado: Eu confesso para você que não é nada confortável participar do CONARE. Às vezes eu saio de lá, puxa vida! Às vezes eu até quero que o caso seja, vejo que não foi, e fico na dúvida, será que é isso mesmo? Será que eu estou fazendo a coisa errada? Será que eu votei certo? Tanto certo quando conceder, quanto certo quando não conceder.

Pesquisadora: Você vota também pela não concessão [do status de refugiado]?

Entrevistado: Sim. E isso às vezes é duro, viu?! Alguns casos aqui do Rio eu quis um dia estar junto com o candidato a refúgio, porque não era entrevista, só para ver quem era a pessoa e conversar um pouco... qualquer coisa para sentir, não é fácil não.

Das falas dos entrevistados, as práticas do processo de elegibilidade apareceram atravessadas pela capacidade de ser afetado pelo testemunho do solicitante e atribuir (ou não) credibilidade às ‘histórias de refúgio’ a partir disso. Conforme relatou um funcionário de organização da sociedade civil, “tem uma afetação o tempo inteiro. Isso é muito forte”. Questionado sobre se ele se percebia dessa maneira, isto é, afetado pelo outro, o funcionário afirmou que era algo recíproco, mas que o importante era “investir nessa ferramenta de trabalho”. Segundo ele, o solicitante deveria compreender que “a comunicação tem que ser afeti-

va”, uma vez que “o oficial vai captar sinais afetivos dele, assim, se ele está chorando, se está triste, isso tudo”. Outros entrevistados também mencionaram abertamente o papel central que a percepção subjetiva desempenha nas avaliações sobre os casos, fazendo com que haja uma espécie de *feeling* sobre a autenticidade dos sujeitos e de suas solicitações de refúgio. Quando questionada sobre os critérios utilizados no processo de elegibilidade, uma funcionária de organização da sociedade civil dividiu sua fala entre a *expertise* e as percepções subjetivas dos atores que tomam as decisões no CONARE. Segundo ela: “tem um pouco de *feeling*, mas tem também a questão dos precedentes. A gente sabe mais ou menos quais são os tipos de casos que são com mais frequência deferidos e os que são com mais frequência indeferidos”. O sentimento em relação aos casos vai ganhando, então, um espaço crucial nos processos desenvolvidos nesta instituição representante da sociedade civil no CONARE.

A subjetividade do processo de concessão do status de refugiado também assumiu a forma, durante as falas dos entrevistados, de uma série de expectativas existentes por parte dos membros do CONARE a respeito dos solicitantes e suas narrativas. Assim, para conseguir navegar com sucesso as práticas da elegibilidade no país, o solicitante deveria estar ciente daquilo que os tomadores de decisão esperam da sua figura – isto é, do conjunto de imagens subjetivas que diferentes atores do CONARE formaram a respeito de quem

constitui um refugiado autêntico. Conforme apontou um funcionário de organização da sociedade civil a respeito de como percebia o seu papel no processo:

É um trabalho de tradução, traduzir para essa pessoa uma cultura da burocracia do sistema de refúgio, explicar qual a expectativa que tem, quais são os pressupostos. Não existe um processo que tenha uma neutralidade dada, existem pressupostos, existem atores e o que eles imaginam. É antecipar isso para a pessoa para que ela, nas suas respostas, tenha a visão desse jogo. Porque o que é muito injusto no processo é ocultar essa assimetria né, ou seja, basta você dizer a verdade, é o que o CONARE e o próprio ACNUR, em algumas ocasiões disse: dizer a verdade, explicar, e está tudo bem. Não está tudo bem (funcionário de organização da sociedade civil).

Nas falas dos entrevistados a respeito das expectativas existentes sobressaiu o esforço em busca de uma “tradução” das imagens subjetivas acerca das “histórias de refúgio” e a melhor maneira de construir narrativas a partir daí. A busca por gerenciar expectativas no refúgio por elegibilidade também foi acompanhada por aquilo que os entrevistados chamaram de “o trabalho de vencer incoerências” e convencer o “outro”. A busca pelo convencimento é entendida pelos atores não somente como algo que deve ser empreendido pelo solicitante, mas também como aquilo que deve ser articulado entre os próprios membros do CONARE. Aqui, porém, emergiu uma diferenciação significativa: ao mesmo tempo em que o solicitante deve reconhecer o caráter subjetivo das avaliações de

credibilidade, fornecendo imagens sobre as histórias de perseguição com capacidade para afetar o outro, os membros do Comitê devem empreender uma tarefa racional/burocrática de convencimento diante dos outros atores deste processo de elegibilidade.

Um funcionário de organização da sociedade civil deixou claro em entrevista a perspectiva de que uma de suas tarefas seria, precisamente, o auxílio ao solicitante para que ele possa convencer o oficial do CONARE sobre sua “história de refúgio”. Mas essa prática de convencimento seria, sobretudo, subjetiva e afetiva. Segundo o entrevistado, seria preciso fornecer imagens e sensações para deslocar a narrativa da esfera burocrática para o âmbito emotivo. O solicitante precisaria compreender, conforme o entrevistado relatou, a importância de transmitir ao oficial do CONARE uma imaginação que acompanharia a narrativa. Aqui, “dar imagem significa dizer para ele: olha, era manhã, eu estava em tal lugar, era uma rua assim. Ajudar essa pessoa, porque o convencimento não é racional”. Para o funcionário, então, o trabalho de convencimento passaria por “possibilitar imagens que a pessoa [oficial de elegibilidade] consiga imaginar: ah, isso é razoável”.

Já outros entrevistados de órgãos governamentais atuantes no CONARE trouxeram a perspectiva de que o convencimento era um trabalho racional a ser realizado por alguns membros do Comitê. Um dos entrevistados exemplificou este ponto ao relatar um caso específico debatido no GEP e na plenária:

Nós tivemos um caso de casamento inter-religioso na Índia, o cidadão era hindu e a moça era muçulmana né, no norte da Índia. Os relatórios internacionais não falavam especificamente de homem hindu e mulher muçulmana, então o CONARE no início começou a criar muito caso a respeito disso. Os relatórios diziam que, sim, que os casamentos inter-religiosos na Índia eram um problema, inclusive no norte do país de onde vinha esse solicitante de refúgio que estava sendo perseguido por conta do casamento inter-religioso, mas não havia nada específico falando de homem e mulher muçulmana. Então nós entendemos que seja assim um preciosismo extremo do CONARE exigir um relatório, já que havia uma informação de que casamento inter-religioso em geral seria problemático. Que justiça seja feita, nós fizemos um trabalho de convencimento, houve entrevistas complementares pela Cáritas-Rio e pelo ACNUR, memoriais foram distribuídos, nós enfim fizemos um trabalho que durou acho que 3 ou 4 sessões de entrada em pauta de julgamento e retirada para obter mais informações, que no fim até o próprio CONARE se convenceu né, dessa nossa argumentação e felizmente foi deferido com unanimidade esse caso. Mas houve um pouco esse embate quanto à questão dos relatórios e o que seriam essas informações de origem e qual a profundidade exigida dela (funcionário de órgão governamental).

Apesar de também se referir ao trabalho de convencimento no processo de elegibilidade, podemos considerar uma discrepância significativa deste trecho acima em relação à fala anterior do funcionário de organização da sociedade civil sobre a tarefa do solicitante de refúgio de convencer o oficial. O traba-

lho de convencimento empreendido pelos membros do CONARE é visto como um procedimento técnico e racional, com a distribuição de memoriais e a retirada de pauta do caso para obtenção de novas informações até que, por fim, a presidência do Comitê teria sido convencida da argumentação racional que alguns membros apresentaram. Já a prática de convencimento empreendida pelo solicitante de refúgio é uma tarefa, sobretudo, subjetiva, que deve apelar para a imaginação e as emoções do entrevistador. Conforme relatou o entrevistado, seria preciso “ajudar o oficial a imaginar”. O reforço de uma comunicação afetiva por parte do solicitante de refúgio caminha lado a lado com a imagem que alguns membros do CONARE possuem da própria prática da entrevista de elegibilidade. Conforme relatou o diretor de uma organização da sociedade civil, um (bom) oficial de elegibilidade precisa “ter a capacidade de penetrar, de ouvir e de reinterpretar o sentimento de outra pessoa”.

3. *Feeling*, Emoções e Economia da Credibilidade

Apesar da imagem objetiva do refúgio por elegibilidade, conforme esta análise procurou apresentar inicialmente, as falas dos membros do CONARE podem ser compreendidas como estando atravessadas por uma dimensão subjetiva importante. Em muitas entrevistas, a ideia de um *feeling* sobre a credibilidade do solicitante e do seu testemunho ocupa espaço central, assim como a necessidade que os sujeitos per-

cebem em gerenciar expectativas, vencer incoerências e convencer o outro. Aos poucos, conforme os atores desenvolvem suas perspectivas, a imagem racional e objetiva do processo se vê lado a lado com uma gestão complexa da dimensão subjetiva nas práticas da elegibilidade.

A perspectiva de que o sentimento sobre o solicitante de refúgio e sua história é crucial para julgamentos de credibilidade está em sintonia com a análise realizada por Origgi²³ a respeito das estratégias utilizadas para julgar os interlocutores e as informações que trazem para o espaço da troca testemunhal²⁴. Conforme diz a autora, não é somente a existência de preconceitos e estereótipos que podem impactar as avaliações de credibilidade, mas também uma série de outros fatores como, por exemplo, as reações emocionais. Assim, grande parte da confiança que se atribui ao outro está relacionada a reações emocionais que não se podem controlar e que emergem do encontro com os informantes. O processo de formação dos julgamentos de confiança é atravessado pela dinâmica do contato direto com o outro e, nesse sentido, o efeito da primeira impressão é algo normalmente utilizado para analisar a credibilidade de um sujeito, tendo como base reações emocionais profundas.

As práticas da elegibilidade envolvem, necessa-

²³ ORIGGI, Gloria. Epistemic Injustice and Epistemic Trust. *Social Epistemology*, v.26, n.2, p.221-235, 2012.

²⁴ Ibid.

riamente, as percepções e julgamentos sobre a credibilidade dos solicitantes de refúgio, que são avaliados e valorados a partir da confiança que pode ser estabelecida na veracidade do seu testemunho. Não é possível menosprezar, como debate Origgi²⁵, a importância de uma economia da credibilidade baseada em uma série de atitudes, valores, emoções e inferências cognitivas que formam a base de uma confiança epistêmica²⁶.

A imagem do caráter subjetivo do processo de elegibilidade fica evidente nas falas, retratadas em seção anterior, que apontam as dificuldades para a concessão do refúgio e a permanência das dúvidas e questionamentos mesmo após a decisão já ter sido tomada. Ao contar que buscava “ver quem era a pessoa e conversar um pouco[...] qualquer coisa para sentir” o entrevistado traz à tona o fato de que, conforme afirma Origgi²⁷, uma economia da credibilidade é profundamente marcada por diferentes estratégias cognitivas e preconceitos que ajudam a distribuir a confiança de maneiras desiguais entre os participantes de uma troca testemunhal. As práticas do processo de determinação da condição refugiada aparecem, assim, cada vez mais

²⁵ Ibid.

²⁶ As autoras definem a confiança epistêmica como uma atitude que envolve não apenas uma confiança mínima no interlocutor, necessária para que o próprio ato de comunicação possa ocorrer, mas também uma confiança vigilante, que consistiria em uma série de mecanismos cognitivos, disposições emocionais, normas herdadas e sinais de reputação, que são utilizados no processo de filtrar as informações recebidas.

²⁷ ORIGGI, Gloria. Epistemic Injustice and Epistemic Trust. *Social Epistemology*, v.26, n.2, p.221-235, 2012.

atravessadas pela capacidade de ser afetado pelo testemunho do solicitante e atribuir credibilidade a partir disso.

É possível compreender, a partir das falas dos entrevistados o papel das emoções e percepções no processo de elegibilidade, a existência de diferentes mecanismos nas práticas de distribuição de confiança e, portanto, da avaliação de credibilidade²⁸. A ênfase sobre o papel das reações emocionais na concessão do status de refugiado não só traz à tona a importância de outros mecanismos que predisõem ou influenciam as avaliações de credibilidade, como também abre espaço para reflexões sobre o caráter intrinsecamente subjetivo do refúgio por elegibilidade. Tal perspectiva afasta uma concepção do processo como sendo atravessado pela argumentação racional e especialista dos “técnicos do refúgio” e aproxima-se de uma imagem da (des) ordem das percepções subjetivas sobre os solicitantes e seus testemunhos.

O papel do convencimento no processo de elegibilidade também ganhou destaque a partir das entrevistas, conforme foi possível ver na seção anterior.

²⁸ Não é possível ignorar, ainda, a existência de uma postura de ansiedade nos entrevistados em relação ao seu papel no processo. Em outras palavras, não pretendo diminuir, em meio às críticas, a angústia pessoal transmitida por vários dos entrevistados no que diz respeito tanto à condução das entrevistas e produção dos pareceres sobre os casos quanto ao processo decisório em si. Tendo em vista a subjetividade que atravessa os processos, a angústia pessoal dos entrevistados sobre sua participação nas complexas dinâmicas decisórias emerge com força significativa em algumas das falas.

Aqui, porém, foi feita uma diferenciação importante: buscou-se mostrar como o trabalho de convencimento era visto pelos atores do CONARE como a capacidade do solicitante fornecer imagens que afetassem o outro, ao mesmo tempo em que o membro do Comitê deveria empreender a tarefa de convencimento em relação aos seus pares de maneira racional e objetiva.

No aspecto subjetivo do convencimento do outro, que deveria ser alcançado pelo solicitante de refúgio, as emoções continuam exercendo papel central nas narrativas. A confiança na veracidade dos testemunhos dos solicitantes e na autenticidade do refugiado é atravessada, portanto, por reações emocionais que, conforme diz Origgi²⁹, ajudam a estabelecer um vínculo de confiança entre os sujeitos. Se o solicitante é bem-sucedido ou não neste processo emotivo de convencimento passa a ser fundamental para seu processo de solicitação de refúgio, o que levanta os perigos de ter no seio do processo de determinação do status de refugiado uma análise subjetiva de credibilidade baseando as decisões sobre quem é ou não merecedor da proteção do instituto de refúgio.

Os chamados “limites de nossos esquemas de inteligibilidade”³⁰, que podem se apresentar na troca testemunhal com o solicitante de refúgio, não são questionados como algo que pode ter implicações sig-

²⁹, Gloria. Epistemic Injustice and Epistemic Trust. *Social Epistemology*, v.26, n.2, p.221-235, 2012.

³⁰ BUTLER, Judith. *Relatar a Si Mesmo: Crítica da Violência Ética*. 1.ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p.34.

nificativas na continuidade do diálogo e na exigência do processo de reconhecimento – neste caso, reconhecimento da história de perseguição que o solicitante traria consigo. O que parece ser desconsiderado no processo de elegibilidade no Brasil é aquilo que Butler³¹ denomina de parcialidade de todo relato que o sujeito oferece sobre si mesmo e que, necessariamente, apresenta determinados pontos cegos. Se todo relato autonarrativo é parcial, há sempre na narrativa algo que escaparia à compreensão, uma vez que “há algo em mim e de mim do qual não posso dar um relato”³². Reconhecer a parcialidade dos testemunhos seria, assim, abrir mão da expectativa da coerência completa naquilo que é narrado pelo solicitante de refúgio, abrindo espaço para apreender os limites epistêmicos que, segundo Butler, estariam presentes em qualquer relato autonarrativo e no processo de reconhecimento do outro³³.

Ao mesmo tempo, parece emergir como necessário o reconhecimento da subjetividade que impacta o processo de concessão do status, a fim de que a imagem racional, objetiva e burocrática das práticas da elegibilidade dê lugar a uma postura crítica e consciente por parte dos atores. Kwong³⁴ traz a importância epistêmica de manter a “mente aberta” em relação

³¹ Ibid.

³² Ibid, p.55.

³³ Ibid.

³⁴ KWONG, Jack M.C. Epistemic Injustice and Open-Mindedness. *Hypatia*, v.30, n.2, p.337-351, 2015.

à possibilidade de erros que cometemos na formação de nossas crenças. É preciso, segundo tal perspectiva, desenvolver uma pré-disposição para descobrir quais tipos de erros cognitivos são mais presentes e monitorar os sinais de que se está em uma situação em que é mais provável que tais erros sejam cometidos³⁵. Nesse sentido, ao refletir sobre o espaço de troca testemunhal com o solicitante de refúgio, torna-se relevante abrir-se à possibilidade de erros de julgamento quanto à incoerência dos testemunhos dos sujeitos, trazendo à tona não somente a existência de barreiras linguísticas e traumáticas, mas também o necessário fracasso de todo projeto autonarrativo, nos termos de Butler. Não desenvolver tal postura epistêmica aberta poderia produzir uma injustiça, uma vez que, segundo Kwong³⁶, estaria-se abrindo mão de levar a sério o desafio de questionar crenças e julgamentos, monitorando as práticas epistêmicas de maneira atenta.

Conclusão

No campo de análise dos processos de elegibilidade que regem o refúgio, no Brasil e no mundo, muito foi escrito sobre o caráter de investigação da verdade sobre a vida e as narrativas dos solicitantes que regem os procedimentos de análise de credibilidade. Há diversas análises, assim, sobre o papel central que a credibilidade exerce nos processos e a instauração de uma

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

cultura da descrença³⁷ que parte do pressuposto de que o solicitante de refúgio é um trapaceiro em potencial, em busca de manipular o sistema para se beneficiar indevidamente de uma proteção que não lhe é destinada.

As análises desenvolvidas aqui buscaram refletir sobre as práticas da elegibilidade a partir do seu caráter subjetivo, trazendo à tona como os diversos atores deste universo institucional procuram lidar com seus sentimentos e emoções na determinação da condição refugiada. A análise buscou, assim, um afastamento da dimensão objetiva e burocrática do refúgio por elegibilidade a fim de que fosse possível refletir sobre a complexidade das avaliações sobre os solicitantes e refugiados nos espaços de troca testemunhal. Nesse sentido, analisou-se o modo como diferentes atores percebem seu papel no gerenciamento de expectativas, na busca por vencer incoerências e convencer o outro e na gestão complexa das emoções e *feelings* sobre as “histórias de esta análise procurourefúgio”.

O caráter subjetivo do refúgio por elegibilidade e a permanência de dúvidas mesmo após a tomada de decisão emergem neste cenário a partir das falas de al-

³⁷ ALEXANDER, M. Refugee Status Determination Conducted by UNCHR. *International Journal of Refugee Law*, v.11, n.2, p.251-289, 1999.; JUBANY, O. Constructing Truths in a Culture of Disbelief: Understanding Asylum Screening from Within. *International Sociology*, v.26, n.1, p.74-94, 2011.; JUBANY. *Screening Asylum in a Culture of Disbelief. Truths, Denials and Skeptical Borders*. 1.ed. Suíça: Palgrave Macmillan, 2017; SOUTER, J. A Culture of Disbelief or Denial? *Oxford Monitor of Forced Migration*, v.1, n.1, p.48-59, 2011. E WESTON, A. A Witness of Truth – Credibility Findings in Asylum Appeals. *Immigration & Nationality Law & Practice*, v.12, n.3, p.87-89, 1998.

guns entrevistados. A análise mostrou, assim, a busca que determinados atores desempenham para compreender o sentimento dos solicitantes e ser afetados pelos seus testemunhos a fim de que seja possível atribuir ou não credibilidade. A percepção subjetiva dos atores envolvidos neste universo também emerge das falas sobre os critérios utilizados na análise de credibilidade com menções a uma espécie de *feeling* sobre a autenticidade dos sujeitos e suas solicitações de refúgio. A partir disso, é possível compreender como o impacto de julgamentos em uma economia da credibilidade não é determinado apenas pela operação de estereótipos e preconceitos, mas também por fatores importantes como as reações emocionais³⁸.

As práticas de análise de credibilidade dos solicitantes de refúgio são atravessadas pela existência de uma série de percepções subjetivas ou reações emocionais dos “técnicos do refúgio” – membros do CONARE responsáveis pelo processo decisório. A determinação da figura do refugiado parece relacionar-se mais com as imagens e perspectivas desses atores enquanto marginaliza e exclui o conhecimento dos próprios solicitantes e refugiados. A produção epistêmica de sujeitos refugiados pelo sistema da elegibilidade permite, então, que as narrativas dos solicitantes sejam eclipsadas e desapropriadas em nome da *expertise* dos “técnicos do refúgio”. Estes não estão livres, porém, da influên-

³⁸ ORIGGI, Gloria. Epistemic Injustice and Epistemic Trust. *Social Epistemology*, v.26, n.2, p.221-235, 2012.

cia de aspectos subjetivos em suas análises de credibilidade que determinam, em última instância, quem é um refugiado.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado*. Genebra: ACNUR, 2011.

AGUIAR, Carolina Moulin. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *RBCS*, v.26, n.76, p. 145-155, jun., 2011.

ALEXANDER, M. Refugee Status Determination Conducted by UNCHR. *International Journal of Refugee Law*, v.11, n.2, p.251-289, 1999.

BUTLER, Judith. *Relatar a Si Mesmo: Crítica da Violência Ética*. 1.ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. A Atuação da Sociedade Civil no Processo Brasileiro de Refúgio. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 28, n. 58, p. 147-165, 2020.

CASTRO, Flavia Rodrigues de; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. O processo de refúgio no Brasil à luz da distopia kafkiana. *ANAMORPHOSIS - Revista Internacional de Direito e Literatura*, v. 5, n. 2, p. 587-611, dez. 2019.

JUBANY, O. Constructing Truths in a Culture of Disbelief: Understanding Asylum Screening from Within. *International Sociology*, v.26, n.1, p.74-94, 2011.

_____. *Screening Asylum in a Culture of Disbelief*.

Truths, Denials and Skeptical Borders. 1.ed. Suíça: Palgrave Macmillan, 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamentojurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KWONG, Jack M.C. Epistemic Injustice and Open-Mindedness. *Hypatia*, v.30, n.2, p.337-351, 2015.

ORIGGI, Gloria. Epistemic Injustice and Epistemic Trust. *Social Epistemology*, v.26, n.2, p.221-235, 2012.

SOUTER, J. A Culture of Disbelief or Denial? *Oxford Monitor of Forced Migration*, v.1, n.1, p.48-59, 2011.

WESTON, A. A Witness of Truth – Credibility Findings in Asylum Appeals. *Immigration & Nationality Law & Practice*, v.12, n.3, p.87-89, 1998.

Reconhecendo *Status* de Refugiado no Brasil: entre parâmetros internacionais, práticas políticas e lutas por direitos¹

Aryadne Bittencourt Waldely*

O nome 'refugiado' é uma coisa que a gente carrega. É uma marca, uma carga, como uma tatuagem.

N. C., refugiada colombiana.

Introdução

Quando uma pessoa sai de sua casa em busca de proteção em país diferente da sua nacionalidade ou residência habitual, ela tem direito de requerer o reconhecimento oficial pelo Estado de acolhida da sua condição de pessoa refugiada, o que ocorre sob os aus-

¹ Esse capítulo é uma redução e adaptação de parte da dissertação de mestrado: WALDELY, Aryadne Bittencourt. "*Narrativas da 'Vida em Fuga'*: a construção político-jurídica da condição de refugiado no Brasil". 2016. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

* Doutoranda em Direito na linha de Direitos Humanos, Sociedade e Arte do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi *Fulbright Visiting Scholar no Zolberg Institute on Migration and Mobility da The New School*, nos Estados Unidos da América (EUA). É mestre em Direito pela UFRJ. Cursou Especialização em Fundamentos Críticos e Direitos Humanos na *Universidad Pablo de Olavide*, na Espanha. Foi pesquisadora da Fundação Memorial da América Latina. Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduada em Direito pela UFRJ. Recebeu prêmio de melhor dissertação em Direito sobre refugiados, no ano de 2017, pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello, do ACNUR. É pesquisadora do Núcleo de Cultura Jurídica da UFRJ.

pícios do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), especialmente pela Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)², e conforme as leis nacionais, quando houver. Esse reconhecimento de status de refugiado é realizado através do que é conhecido como o processo de elegibilidade, que visa avaliar a adequação dos fatos narrados por quem solicita tal reconhecimento com os critérios estabelecidos legalmente para definição de quem poderá ou não se beneficiar da proteção internacional e todos os direitos dela decorrentes.

De acordo com o art. 1º, da Lei brasileira 9.474³, de 1997, conhecida como o Estatuto do Refugiado:

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.

Ocorre que, para além das formalidades procedi-

² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

mentais e técnicas, o rótulo de ser refugiado está saturado de significados, como diz Edward Said⁴ sobre a produção dos orientais, afirmando que cada designação é afetada e afeta “interesses, alegações, projetos, ambições e retóricas”. A construção de categorias, como de refugiado, provoca efeitos administrativos na relação formal com os sujeitos, bem como efeitos subjetivos na forma desses sujeitos se encontrarem no mundo. Há uma carga simbólica da condição de refugiado que transborda o imperativo burocrático e atinge a noção de vida levada a cabo pelos agentes institucionais do refúgio e os próprios refugiados. A gestão do sofrimento, sua memória, sua expressão e seu limite, traz um significado político em torno do refúgio.

De modo geral, para diferenciar, é preciso criar distinções e, por consequência, categorizar. Segundo propõe Said⁵, as palavras não existem autonomamente. Os sujeitos disputam por seu significado e o constroem nas interações sociais, políticas, culturais, morais. A palavra refugiado não existe por si. Ela carrega um conjunto de imagens, representações e valores que dependem da localização contextual do debate.

Nesse contexto, o presente capítulo visa descrever e analisar, a partir de dinâmicas do processo de elegibilidade no Brasil, como as disputas de sentido e as lutas por direito se inserem na modulação de his-

⁴ SAID, Edward. *Reflexões sobre o Exílio e Outros Ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. p. 64-65.

⁵ Ibid.

tórias de vida de solicitantes de refúgio⁶ a categorias jurídicas administradas pelo Estado. Serão objeto de estudo as dimensões jurídicas, políticas e humanitárias atravessam o acesso a direitos nesse processo, bem como as nuances produzidas na política migratória e de proteção referente às principais categorias de reconhecimento (na esteira da perseguição individual e de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos).

Argumenta-se que a adequação das narrativas apresentadas por pessoas refugiadas às categorias jurídicas para reconhecimento de *status* é parte de um processo de produção de representações sobre a dor e exercido por atores do sistema de refúgio, construindo práticas decisórias marcadas por modulações morais que impactam no devido processo e no acesso a direitos. Trata-se de pesquisa baseada na Antropologia Jurídica com aportes etnográficos⁷ e análises à luz do DIR, bem como do *universo institucional brasileiro para refúgio*⁸.

⁶ Para esse capítulo, será considerada “solicitante de refúgio” ou “solicitante do reconhecimento do status de refugiado” a pessoa que formalizou o pedido junto às autoridades brasileiras e ainda não recebeu uma decisão final no processo. Enquanto isso, “refugiada” é a pessoa que teve seu status reconhecido pelo Estado brasileiro.

⁷ Os dados aqui apresentados foram colhidos e produzidos durante pesquisa de campo realizada para o Mestrado, ocasião em que a autora também atuou como advogada especialista em direito de refugiados e migrantes no Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

⁸ Termo cunhado por Angela Facundo Navia. Cf: FACUNDO NAVIA, Angela. *Êxodos e refúgios: colombianos refugiados no Sul e Sudeste do Brasil*. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Rio de Janeiro:

Para esse fim, o capítulo é composto por três seções, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira, serão apresentadas relações entre dispositivos técnicos e desafios práticos enfrentados no processo de elegibilidade, considerando as categorias dele decorrentes. Na sequência, será estudada com maior profundidade alguns contornos e nuances do termo *fundado temor de perseguição*. A terceira seção, finalmente, se dedica a uma análise sobre as noções de “violência” e “violação de direitos humanos” que atravessam os pedidos e as decisões sobre *status* de refugiado.

1. Categorias Jurídico-Políticas na Elegibilidade: regras e realidades

As histórias de vida de pessoas refugiadas, sobretudo devido às circunstâncias e condições de vulnerabilidade em que se encontram, são dificilmente inseridas nos processos de elegibilidade sem inúmeras complexidades na análise. Ao contrário, a maioria dos casos que têm indícios de deferimento podem também apresentar significativas possibilidades de indeferimento em decorrência de falta de prova, ausência fluidez na narrativa, entre outros desafios. Assim, estes casos geralmente constituem a maioria das disputas e dos debates relacionados às decisões de reconhecimento do status de refugiado no âmbito do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável

Museu Nacional/PPGAS, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

pelas análises dos pedidos de refúgio de acordo com a Lei 9.474/97⁹. Alguns critérios levados em conta para esta classificação são nacionalidade, possibilidade de adequação direta a uma das categorias de reconhecimento, coerência da narrativa, histórico de decisão sobre casos semelhantes e apresentação de elementos de prova¹⁰.

Parte da dificuldade desses casos reflete o fato de que a compreensão das categorias jurídicas que conformam a construção da condição de refugiado não é imediata para as pessoas em situação de refúgio, de modo geral¹¹. Ainda mais difícil se torna quando os sujeitos não falam ou não são nativos do idioma em que tais categorias estão estabelecidas. Isto é, as estruturas linguísticas podem variar de maneira determinante de um idioma para outro e entre dialetos.

Fazer solicitantes de refúgio de diversas nacionalidades compreenderem o significado das categorias do processo de acordo com o universo brasileiro de refúgio não se trata de mera questão de tradução literal. É um trabalho de intermediação linguística e também de produção de sentidos.

Museu Nacional/PPGAS, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

⁹ O CONARE é um órgão colegiado. Segundo art. 14, da Lei 9.474/97, integram o CONARE representantes do: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde; Ministério da Educação e do Desporto; Departamento de Polícia Federal; organização não-governamental, e do ACNUR. Ademais, atualmente participam membros da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal.

¹¹ Ibid.

Em pesquisa de campo no Rio de Janeiro, uma refugiada congoleza, que havia traduzido uma entrevista de elegibilidade, expressou qual era sua percepção sobre esta entrevista. Ela relatou que não é tão simples para um refugiado que acaba de chegar ao país, não sabe falar português ou uma língua ocidental/europeia e não está familiarizado com o vocabulário técnico utilizado no processo de reconhecimento de status de refugiado – como é o caso da maioria das pessoas. “Na minha língua [lingala¹²] não existe ‘direitos humanos’, por exemplo, nem ‘tortura’”, ela disse. Além da diferença do seu uso para determinados campos de comunicação, expressão e negociação, há muitas palavras em francês que não encontram equivalente em lingala. Para falar de direitos humanos, por exemplo, geralmente se utiliza a expressão francesa *droits de l’homme*¹³.

Dessa maneira, o fator linguístico impacta na expressão narrativa oral e escrita necessária ao processo de elegibilidade. O formulário de solicitação de reconhecimento do *status* de refugiado não é traduzido para muitas das línguas, como o lingala, que falam as pessoas que buscaram proteção no Brasil, de modo que o registro das falas de congolezes, por exemplo, seja feito em francês, muito embora este geralmente não

¹² Lingala é a língua mais falada pelos refugiados congolezes e é considerado idioma franco em todo território da RDC. Geralmente, os refugiados congolezes conversam em lingala entre si, como também aponta. In: WALDELY, Aryadne Bittencourt. Op. cit.

¹³ Direitos do homem (tradução livre do francês).

seja o idioma mais usado por eles para lidarem com questões tão subjetivas, como contar histórias de vida e rememorar episódios de violência. Assim, às pessoas refugiadas é imposto o encargo de transformarem uma comunicação que seria pessoal em oficial, tornando públicas suas questões privadas.

A dificuldade de clareza de noções como governo desencadeia uma possibilidade de má compreensão de diversas outras categorias derivadas de um sistema de pensamento que tem o funcionamento de uma ordem estatal como pressuposto. Algumas perguntas que marcam o processo de elegibilidade são próximas a essa: “Você buscou proteção estatal em seu país de origem ou residência habitual?”.

Mesmo conceitos que são basilares para o *universo institucional brasileiro de refúgio* podem ser problemáticos para os próprios refugiados. Em entrevista não estruturada, um refugiado relatou uma vez que havia poucos dias tinha ajudado uma congoleza a preencher o formulário de solicitação de refúgio, quem apresentou muita dificuldade em entender as perguntas. Tal dificuldade, segundo ele, é comum, mas este caso lhe chamou atenção devido a tamanha simplicidade da moça e o grau de desconhecimento dela sobre a burocracia. Numa expressão que misturava surpresa, indignação e tristeza, ele disse:

Ela não sabia o que é governo! Governo!
Ela não sabia o que é! Eu tentei explicar para ela, mas eu acho que até agora ela não entendeu. Ela é muito simples. Como uma pessoa que não sabe o que é governo vai

saber responder aquele formulário?!. E eu ainda ajudei ela a preencher, mas quando ela for fazer a entrevista, coitada [...].

Ele explicou que na República Democrática do Congo (RDC) a relação das pessoas com o Estado é muito diferente. Quase não há serviço público – saúde e educação são pagos –, não há qualquer garantia de direitos nas prisões – nem mesmo comida os presos recebem –, as pessoas não têm documento de identificação oficial nacional além do título de eleitor etc. Quando um congolês é de uma classe mais pobre, como era o caso dessa mulher, há um estranhamento ainda maior com o sistema brasileiro de burocracia e de relação política com os cidadãos.

Frente aos riscos de incompatibilidade burocrático-culturais em modos de expressar violência ou medo de perseguição, Charly Kongo¹⁴, um refugiado congolês, manifestou sua percepção de um ponto de vista de experiência compartilhada pela população refugiada, salientando que “temos outro jeito de explicar. Precisamos de compreensão e generosidade para sermos considerados refugiados”.

A interação entre refugiados e agentes de refúgio – aqui considerando todos atores que formal ou informalmente participam do processo de elegibilidade - desde as orientações sobre processo nas organizações

¹⁴ Fala proferida durante palestra proferida por Charly Kongo no Curso de Verão “A Problemática do Refúgio em uma Perspectiva Global”, realizado em dezembro de 2015 pela Fundação Casa de Rui Barbosa.

da sociedade civil, na formalização do pedido junto a Polícia Federal e as entrevistas oficiais de elegibilidade, realizadas pelo CONARE, tem como efeito conduzir a categorização e a possibilidade de reconhecimento. Dessa forma, o estabelecimento das categorias de reconhecimento do *status* de refugiado é produzido em relações de poder que se operam a partir do lugar de fala e do papel dos agentes de refúgio sobre as narrativas dos solicitantes e, por consequência, sobre suas vidas.

Isto porque, na interlocução dos refugiados com as instituições, suas falas estão suscetíveis de serem impactadas por algumas mudanças semânticas entre o que a/o solicitante expressa voluntária e diretamente e o registro documental pelos agentes de refúgio. Não raro as interpretações das comunicações são afetadas por alterações, omissões ou acréscimos às histórias narradas. Ou seja, a história de vida e de fuga a ser analisada pelo colegiado do CONARE é disparada pelos refugiados, mas induzida pela participação de cada agente de refúgio no decorrer do percurso de construção da condição de refúgio.

A fim de classificar um caso, os agentes de Estado fazem um trabalho de adequação das narrativas dos refugiados às categorias jurídicas existentes de fundado temor, perseguição política, grave e generalizada violação de direitos humanos, etc. A produção de enquadramento é feita tanto pelos agentes quanto pelos solicitantes, que devem convencer o CONARE

sobre seu caso. O processo exige que a/o solicitante consubstancie sua história de vida e de fuga em uma das possibilidades de categoria jurídica para reconhecimento formal de status conforme o art. 1º, da Lei 9.474/97 apresentado acima. Desta forma, a estrutura desse formulário parece gerar o que Pierre Bourdieu¹⁵ denomina como *ilusão biográfica*. Segundo o autor, o conceito de que a vida possa ser pensada como um todo coerente cuja história seja linear e passível de enquadramentos é uma ficção.

Em outras palavras, a vida linear, inequívoca, integralmente coerente não existe. Com efeito, o mesmo processo de elegibilidade que visa viabilizar o acesso formal a proteção internacional funciona também como dispositivo de gestão das razões dos êxodos dos sujeitos, de seu sofrimento, sua dor, seu sonho. É um dispositivo de poder que transforma histórias de vida e de fuga em informações sobre casos. Além dos processos de categorização que os solicitantes são levados a fazer por eles próprios, suas narrativas são classificadas por diversos agentes do universo brasileiro de refúgio ao longo do processo de construção da condição de refugiado.

2. Analisando o Fundado Temor

Alguns conceitos que embasam o processo de ele-

¹⁵ BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaina. Orgs. *Usos e Abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 183-191.

gibilidade podem ser percebidos como abstratos por pessoas não habituadas com o vocabulário técnico, como é a situação da maior parte de solicitantes de refúgio. Noções como fundado temor, perseguição, grupo social, dentre outras, podem estar sujeitas a múltiplas interpretações de interpretação¹⁶, pois são noções que apenas podem ser minimamente inteligíveis dentro do universo linguístico específico do instituto refúgio. Ainda assim, as próprias pessoas refugiadas e os agentes das instituições que participam das discussões decisórias travam uma disputa ontológica sobre os mesmos.

Essa seção se concentrará nas disputas de sentido em torno da noção de fundado temor de perseguição. Pois, de acordo com dados colhidos em pesquisa de campo, uma das principais categorias de discussão entre os agentes do universo institucional brasileiro de refúgio para disputar a condição de refugiado é sobre a existência ou não do fundado temor, ou melhor, sobre o que é fundado temor.

Desta categoria de análise, é possível destacar dinâmicas de construção de sentido sobre o que seja fundado temor, sobre a noção de perseguição e sobre outros fatores que atravessam esse conceito. Para o Alto

¹⁶ O ACNUR publicou documentos técnicos, como o Guia em Procedimentos e Critérios para Determinação do Status de Refugiados, além de guias temáticos em proteção internacional, a fim de propor uma interpretação de conceitos centrais no processo de elegibilidade de acordo com princípios e normas do Direito Internacional dos Refugiados. Cf: UNHCR, *Refugee Status Determination*. s/d. Disponível em: <<https://www.refworld.org/rsd.html>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)¹⁷, a expressão é chave para se determinar a definição de refugiado e contém um elemento subjetivo (condição subjetiva de medo) e outro objetivo (fundamento da situação objetiva).

No âmbito do CONARE, as implicações de viagens realizadas por solicitantes de refúgio apareceram de forma recorrente nas discussões para avaliação dos pedidos de refúgio. “A saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro”, conforme o art. 39, inciso IV, da Lei 9.474/97¹⁸, é considerada motivação para perda do *status* de refugiado. Assim, refugiados, incluindo aqueles em situação de permanência definitiva, devem notificar o CONARE, solicitando-lhe

¹⁷ 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 Refugiado. 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

¹⁸ Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado: I - a renúncia; II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa; III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública; IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro. Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. In: BRASIL, *Lei 9.474*, de 22 julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

autorização mediante apresentação período, destino e motivo de viagem¹⁹.

De todo modo, a pesquisa etnográfica para dissertação de mestrado da autora indicou que a suspeita dos solicitantes fazerem viagens ao exterior é frequentemente considerada em desfavor do seu pedido de refúgio sob o argumento de suscitar desconfiança sobre o fundado temor. A discussão é pautada sobre a confiabilidade da narrativa de um solicitante que viaja, especialmente quando o destino é seu país de origem. Agentes de refúgio comentam, por exemplo, que se o solicitante realmente tivesse medo de ficar no seu país, não almejaria retornar para lá. Dessa forma, a existência do temor foi relacionada à não razoabilidade do refugiado ter contato físico em com seu país. Por alguns atores envolvidos no processo, como advogados da sociedade civil, a posição é que considerar viagens ao exterior para análise de elegibilidade pode implicar caráter punitivo à credibilidade dos refugiados²⁰.

Conforme os dados etnográficos obtidos entre 2014 e 2016, a problemática da justificativa plausível para medo de ficar no país de origem aparece em diversos momentos do processo. Numa sessão de orientação a solicitantes de refúgio no Cáritas do Rio de Janeiro (CARJ), testemunhada em observação participante, muitas dúvidas e surpresas dos refugiados aparecem. Alguns momentos de inquietação na sala ocorreram,

¹⁹ WALDELY, Aryadne Bittencourt. Op. cit.

²⁰ Ibid.

dentre eles quando o advogado da CARJ explicou que o objetivo da pergunta sobre o que pode acontecer se voltar para o país de origem é examinar o fundado temor. A reação de alguns refugiados que estavam na sala foi de agitação e confusão. Um refugiado deles comentou que “essa pergunta é muito difícil, não dá para saber bem, como vou saber o que vai acontecer comigo?!”²¹.

A representação do fundado temor como necessidade de rompimento com o lugar habitual do refugiado apresenta o instituto como estrito mecanismo de permitir alguém de ficar no território nacional apenas se verdadeiramente o solicitante correr riscos de integridade à vida caso no Brasil não permaneça. Lidar com a autorização de viagem nesses termos parece indicar uma lógica de hostilidade e de direitos de exceção no tratamento a essa população. Como indica Pierre Clastres²², o modelo de Estado-nação ocidental tem uma tendência a ser avesso às mais variadas práticas nômade. No caso dos refugiados, além da gestão sobre qual movimento migratório é justificável, há um julgamento e um esforço de controle sobre suas eventuais atividades de deslocamento sem autorização estatal.

Além da noção de fundado temor, vale considerar que as ameaças e as sensações de ameaça que

²¹ Ibid.

²² CLASTRES, Pierre. *A Sociedade Contra o Estado* – pesquisas de antropologia política. São Paulo: Cosac Naify Portátil, 2003.

podem conformar o sentido de perseguição também não são consensuais. Acerca desta categoria, algumas discussões presenciada em observação participante sobre elegibilidade e credibilidade trouxeram o critério de alto perfil político como requisito de classificação de uma pessoa como possível alvo de perseguição em oposição aos solicitantes de baixo perfil político. Nesta perspectiva, para configurar perseguição, há uma avaliação sobre a gravidade da situação de ameaça. Ainda que nem todos os membros do CONARE utilizem a noção de baixo ou alto perfil, é feita uma leitura com base em elementos objetivos (filiação à partido, ameaças sofridas, testemunho de violência etc.) sobre a sensação de ameaça sentida pelo sujeito da fuga. Medo é um sentimento e, então, por mais que se considere os elementos objetivos, o uso da categoria de fundado temor dificilmente alcançará a subjetividade das pessoas que fugiram. Mais uma vez, a percepção da dor é administrada nas relações de poder dos agentes de refúgio que a classifica e lhe atribui valor²³.

De acordo com as indicações da pesquisa etnográfica realizada, outro âmbito de discussão ocorre quando, dentre nuances da narrativa, o solicitante não menciona fatos concretos de ameaça contra sua pessoa, mas episódios de violência na região em que vivia. Alguns agentes de refúgio questionam se caberia o argumento de fundado temor, já que não houve indícios de perseguição direta contra o solicitante. Outros mem-

²³ Ibid.

bros argumentam que o medo poderia ter sido motivado pelo contexto. É prática do ACNUR intervir nesses debates propondo esclarecimentos, como o de que a classificação de uma ameaça como fundado temor de perseguição não requer que algum episódio atentatório à segurança, liberdade ou integridade do solicitante já tenha ocorrido, sendo suficiente a probabilidade significativa dele vir a acontecer²⁴.

As relações entre os atores dissolvem algumas práticas, mas a atuação dos mesmos é marcada por papéis variados. No caso do ACNUR, a fala geralmente está localizada num papel de expertise deste organismo internacional sobre temas de refúgio, bem como num esforço de mediação na disputa entre os atores. Assim, neste debate sobre fundado temor, o papel dos agentes do ACNUR contempla trazer informações da ordem de normativa internacional – leia-se vinculadas ao mandato do ACNUR –, sem necessariamente entrar na disputa para assumir uma posição por deferimento ou indeferimento. A interpretação institucional sobre as manifestações de violência e a extensão do sofrimento das pessoas que fogem é traduzida em forma de conhecimento técnico dos agentes do ACNUR, que é exposto e recebido como informação oficial e como argumento de autoridade sobre o assunto.

Ademais do caráter persecutório, o instituto do refúgio está inserido numa rede de produções de significados que, de modo geral, visam disputar a noção

²⁴ Ibid.

de violência em oposição a de paz²⁵. A justificativa “fundada” para um pedido de refúgio e para seu deferimento está baseada na evidência ou na eminência de episódios de violência que coloquem em risco a vida do sujeito. Ocorre, porém, que a violência não está no evento em si, mas na representação que os atores dão para o mesmo. Ou seja, o que faz da guerra uma violência é a interpretação dessa ação como tal, o que depende do recorte temporal, da cultura, da percepção individual.

3. Definindo Violência e Violação de Direitos Humanos

Para o processo de elegibilidade, devido aos critérios de análise de credibilidade, os agentes de refúgio buscam a forma de violência que se apresente com materialidade para ter validade conforme as categorias jurídicas estabelecidas. Contudo, a violência pode se expressar de maneiras muito diversas e difusas. Sobre essa questão, Charly Kongo²⁶ afirmou: “fugimos não só por causa da guerra, mas pelo cotidiano mesmo. É uma violência da confusão. Não conseguimos distinguir quando há tortura, por exemplo. Não é só o chicote, mas também o próprio ambiente da prisão”.

Em outra ocasião²⁷, Kongo relatou um aconteci-

²⁵ Ibid.

²⁶ KONGO, Charly. *Refugiados, Migrantes e os Lugares dos Novos Êxodos*. Laboratório Território e Comunicação – LABTeC. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

mento tido como paradigmático do tipo de violência com o qual se deparam os congolese na sua vida do quotidiano. Ele trabalhava como enfermeiro num hospital em Kinshasa, capital da RDC, e certo dia viu entrar uma jovem grávida com hemorragia. Sua família não dispunha de recursos financeiros para custear o valor cobrado pelo soro fisiológico: cerca de dois dólares. Os responsáveis pelo hospital se recusaram a fornecer o material. A moça, então, começou a agonizar. Sem que os familiares ou os funcionários pudessem reverter a fatalidade, a mulher grávida foi testemunhada por Charly. Segundo ele, “essas coisas também levam a gente a fugir. Isso é violação de direitos humanos. Ninguém mais confia na justiça de lá”²⁸.

Ademais deste episódio, outras manifestações de violência marcam o cotidiano dos congolese sem que, muitas vezes, eles e elas percebam como opressão da paz regular. Kongo comenta que, na RDC, as pessoas banalizam tortura e as mulheres também banalizam o estupro²⁹. De acordo com ele, pelos motivos mais banais as pessoas são torturadas física e psicologicamente. Ser privado de comida na prisão ou apanhar muito por protestar acabam sendo vistos como normalidade. As mulheres são violentadas a todo tempo nas ruas, em espaços públicos, dentro de casa e é comum que os

²⁷ KONGO, Charly. *Seminário Direitos das Pessoas Refugiadas no Brasil e no Mundo*. Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro & Anistia Internacional, 30 de março de 2016.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

homens autores se orgulhem disso. “Estupro no meu país é um fato normal”, disse ele. Junto a este comentário, ele contou que a miséria também é muito grande e, por isso, os africanos fazem remessa de dinheiro para suas famílias e que, “as vezes, almoço é um luxo”. Para ele, “a violência do dia-a-dia é tão grande que é difícil destacar o que fez a gente sair. Por banalizarmos a violência, muitas vezes temos a convicção que migramos por questões econômicas”³⁰.

Sobre essas representações da violência, Veena Das³¹ explica que é importante considerar como a subjetividade, traduzida no sentimento interior que inclui a posição pessoal numa relação de poder, é produzida através de experiências de violência. A autora explica que noções de normalidade são colocadas em xeque na conexão entre diferentes formas de violência e as maneiras do mundo contemporâneo em lidar com fluxos globais, que envolvem imagens, capital e pessoas. Nesse sentido, a percepção dos refugiados com a violência é construída em relação com seu meio social, que suscita uma noção de normalidade e aceitação. A capacidade de expressar uma experiência pessoal como violência passa, portanto, por um obstáculo subjetivo, além dos obstáculos objetivos em registrar tal experiência nos termos da lei.

A despeito de ter a convicção de que aconteci-

³⁰ Ibid.

³¹ DAS, Veena et al. *Violence and Subjectivity*. California: University of California Press, 2000.

mentos como este são inadmissíveis e que simbolizam a devassidão de seu país, não há clareza sobre em quais termos e a partir de quais categorias jurídicas poderiam se enquadrar. Outro refugiado que também foi interlocutor para a pesquisa de campo realizada, relatou que ele só percebeu os efeitos da guerra em seu país, quanta violação e privação eles vivem lá após sua experiência de viver no Brasil. Quando lhe foi apresentada a eventual possibilidade de enquadramento de sua narrativa como grave e generalizada violação de direitos humanos (art. 1º, inciso III, da Lei 9.474/97)³², ele reagiu da seguinte maneira: “mas o que é ... grave ... como vocês falam ... grave violação de direitos humanos?”. Ou seja, não havia dúvida, por sua parte, sobre a inviabilidade de se viver em tais condições. Porém, ele não tem conhecimento técnico para fazer o enquadramento e, portanto, ao narrar, não o faz conforme as categorias jurídicas, mas conforme suas percepções subjetivas sobre o lugar em que viveu.

A questão também não se resume a mero enqua-

³² Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; 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. In: BRASIL, Lei 9.474, de 22 julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 4 abr. 2021.

dramamento técnico. No Brasil, historicamente, a definição ampliada de refugiado, ou seja, por razões de grave e generalizada violação de direitos humanos, foi utilizada em limitados casos. Esta observação foi corroborada por estudo comparado realizado por Michael Reed-Hurtado³³, em que o autor argumenta que as decisões no Brasil, como em outros países da América Latina, têm uma interpretação restritiva, dando ênfase a critérios de aspecto individual e objetivo e se fazendo valer de forma reduzida à noção de grave violação de direitos humanos.

O manejo sobre o uso e o sentido das categorias reflete também a representação das formas de violência pelos atores. Nem sempre há consenso entre os agentes sobre qual categoria de reconhecimento se aplica de forma mais apropriada ao caso. Muitas vezes, há sensibilização pela vulnerabilidade de uma pessoa, mas sem haver clareza sobre como sua dor se relaciona com o instituto do refúgio. No caso de uma camaronesa, por exemplo, sua fuga foi motivada por violência doméstica, que é tradicionalmente direcionada a mulheres de uma determinada etnia³⁴. Houve divergência de interpretação entre os agentes da sociedade civil, pois por se tratar de questão de gênero, há possibilida-

³³ REED-HURTADO, Michael. *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. In: UNHCR, PPLA/2013/03. Geneva, jun. 2013. 33p. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/51c801934.html>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

³⁴ WALDELY, Aryadne Bittencourt. Op. cit.

de de ser considerado perseguição por pertencimento a grupo social específico; por outra parte, é possível argumentar que a perseguição se aplica por razões de opinião política, uma vez que o governo de Camarões tem a política de não interferir nas tradições culturais – que, neste caso, deram origem à violência de gênero – e, então, a ausência de proteção estatal em seu caso é fruto de uma relação política estabelecida com os cidadãos.

Assim sendo, a vida da razão humanitária é precária, no limite. O processo de elegibilidade é em si um processo de seleção que se propõe a identificar as pessoas merecedoras de proteção, considerando, a princípio, parâmetros internacionais e da legislação nacional aplicável. O instituto do refúgio se presta à valorização da vida e à recusa moral do sofrimento, pautado, porém, numa lógica seletiva de corpos, conforme análise apresentada por Ángela Facundo Navia³⁵. O cerne da questão, portanto, é que a forma pela qual é realizada a análise de credibilidade para adequação de histórias de vida em categorias jurídicas pode ser percebida muitas vezes como invasiva, violenta, e imoral por quem solicita refúgio. Por este motivo, durante a pesquisa de campo, disse um refugiado certa vez: “a gente foge por causa de violência, mas chega aqui e se depara com outras formas de violência. O processo é uma violência contra nós”.

Portanto, é possível afirmar que há uma eco-

³⁵ FACUNDO NAVIA, Angela. Op. cit.

nomia moral de produção, circulação e apropriação de normas, valores e afetos, conforme a definição de Didier Fassin³⁶, relativos à proteção internacional de pessoas refugiadas. A razão humanitária que rege as políticas sobre grupos em vulnerabilidade, como de refugiados, ocupa um lugar central na ordem moral contemporânea. Pois, governo humanitário 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 violência³⁷.

Conclusão

Em suma, a adequação das narrativas dos sofrimentos dos refugiados às categorias jurídicas de reconhecimento estabelecidas é parte de um processo de produção de representações sobre a dor e das relações construídas entre os agentes de refúgio que, num todo, conformam uma prática decisória acerca dos perfis dos casos. A categoria de refugiado é construída na forma de dinâmica nas relações de produção ontológica e de poder entre os agentes de refugiado e os próprios sujeitos refugiados. A materialidade da categoria de refugiado depende da produção deste sentido ser cons-

³⁶ 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*, vol. LXX, n. 2, p. 277-290, jul./dez. 2015.

³⁷ WALDELY, Aryadne Bittencourt. Op. cit.

tante e capilarizada nas práticas, nos registros, nas normativas, nas falas.

Diante dos diferentes usos sociais atribuídos à noção de refugiado, é possível tensionar essa categoria como elemento que não necessariamente corresponde a um reconhecimento legal que seja concomitante ao social e ao subjetivo por parte das pessoas refugiadas. A constituição da categoria ocorre em meio a relações de poder de governo para lidar com a chegada de estrangeiros.

Reconhecer alguém refugiado 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. Ao construir critérios de seleção, parâmetros de hierarquização e de segregação são estabelecidos. A construção da categoria de refugiado não se trata de uma mera questão de reconhecimento. É uma relação de poder sobre a vida que o Estado estabelece com o solicitante.

Além disso, o processo de seleção requer delimitações de conceitos de violência, dor, temor, tortura, mas também de motivação econômica, acesso a recursos e, no limite, vida. Apesar do uso de instrumentos e termos técnicos para a prática administrativa, o processo é constituído por e constitui categorizações,

que frequentemente nas práticas políticas são produzidas com um aspecto moral de detecção de incoerências, de mentira, de quem está tentando se beneficiar inapropriadamente do refúgio.

Por todo o exposto, é proposto um entendimento de que há uma adequação das narrativas apresentadas por pessoas que requerem proteção internacional às categorias jurídicas para reconhecimento de *status* de refugiado. Essa relação é tecida por atores do sistema de refúgio e atravessada por um processo de produção de representações sobre a dor, construindo práticas decisórias frequentemente marcadas por modulações morais que impactam no devido processo e no acesso a direitos.

Referências Bibliográficas

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 Refugiado*. 2011.

BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaina. Orgs. *Usos e Abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CLASTRES, Pierre. *A Sociedade Contra o Estado – pesquisas de antropologia política*. São Paulo: Cosac Naify Portátil, 2003.

DAS, Veena et al. *Violence and Subjectivity*. California: University of California Press, 2000.

FACUNDO NAVIA, Angela. *Êxodos e refúgios: colom-*

bianos refugiados no Sul e Sudeste do Brasil. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional/PPGAS. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

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*, vol. LXX, n. 2, p. 277-290, jul./dez. 2015.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

KONGO, Charly. *Seminário Direitos das Pessoas Refugiadas no Brasil e no Mundo*. Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro & Anistia Internacional, 30 de março de 2016.

KONGO, Charly. “A Problemática do Refúgio em uma Perspectiva Global”. Curso de Verão. Fundação Casa de Rui Barbosa, dez. 2015.

KONGO, Charly. *Refugiados, Migrantes e os Lugares dos Novos Êxodos*. Laboratório Território e Comunicação – LABTeC, UFRJ, 21 de setembro de 2015.

REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. In: *UNHCR, PPLA/2013/03*. Geneva, jun. 2013.

SAID, Edward. *Reflexões sobre o Exílio e Outros Ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

WALDELY, *Aryadne Bittencourt*. *Narrativas da “Vida em Fuga”*: a construção político-jurídica da condição de

refugiado no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito)
– Faculdade Nacional de Direito/PPGD. Rio de Janeiro:
Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

Procedimento Administrativo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: desafios e oportunidades para a garantia e proteção de direitos fundamentais

Giovana Agútole Pereira*

Introdução

O procedimento administrativo de reconhecimento da condição de refugiado encontra previsão legal no art. 9 da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹, que determina o dever dos Estados em instituir o processo para análise e determinação dos pedidos de refúgio em seu território, tendo em vista as particularidades locais de cada país.

No Brasil, a base legal do procedimento está disposta nos arts. 7 ao 32 da Lei 9.474/97² e em dispositivos constitucionais nacionais, em especial aqueles

* Advogada, graduada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Ex-aluna da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Ex-bolsista do CNPq (PIBIC). Atuou como voluntária no escritório do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) em Brasília e São Paulo. É membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) e pesquisadora em período integral do Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV CeDHE).

¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² BRASIL. *Lei 9.474 de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 09 abr. 2021.

relativos ao devido processo legal³. De maneira complementar, normas infralegais esparsas sobre a temática⁴ também ganharam protagonismo ao longo dos últimos anos, com destaque às Resoluções Normativas (RN) do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que totalizam 33 – desde o início de suas atividades em 1998 até novembro de 2020⁵.

Tendo isso em vista, este capítulo tem como objetivo central descrever, analisar e sistematizar o arcabouço jurídico brasileiro relativo ao procedimento administrativo de reconhecimento do status de refugiado no Brasil. Na descrição, é dado especial destaque às principais mudanças ocorridas no procedimento ao longo dos anos e sua atual configuração.

A partir do levantamento de fontes legislativas e regulamentares, detalha suas fases processuais, atentando-se aos papéis, responsabilidades, direitos e de-

³ Destacam-se: o princípio da legalidade (art. 5º, II e art. 37 da Constituição Federal- CF); o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF); princípio da igualdade (art. 3º, IV; art. 5º, caput e inciso I, CF); princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF); regras referentes ao acesso universal à justiça (art. 5º, inciso XXXV, CF); ao dever de fundamentar as decisões (art. 93, X, CF); ao dever de publicidade (art. 5, LX e 93, IX e X, CF); à imparcialidade, independência, impessoalidade, moralidade e eficiência de julgamentos (art. 5º, 5º, LIII e art. 37, CF); e à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF).

⁴ Ressalta-se o Regimento Interno do CONARE e suas Resoluções, Resoluções do CNIg, Decretos e Portarias do Poder Executivo e a Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/1999).

⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Legislação sobre refúgio, direitos e obrigações de refugiados, e outras situações decorrentes de fluxo migratório*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>>. Acesso em: 04 jan, 2021.

veres dos diferentes atores envolvidos no procedimento. Valendo-se de dados empíricos obtidos em estudo anterior⁶, também são feitas considerações sobre a prática processual, a partir da identificação de costumes administrativos na aplicação das normas e regulamentos pertinentes⁷.

O capítulo divide-se em 2 seções. A primeira descreve o procedimento, apontando suas principais características e fluxo processual. A segunda, tece importantes considerações acerca do procedimento, especialmente sobre tópicos relativos à participação, acessibilidade, transparência e modo de funcionamento do CONARE.

1. O Procedimento Administrativo de Reconhecimento da Condição de Refugiado no Brasil

A estrutura base do procedimento administrativo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil segue o seguinte fluxo processual: (i) pedido oficial de reconhecimento⁸; (ii) emissão do protocolo provisório

⁶ PEREIRA, Giovana Agutoli. *O direito à documentação pessoal dos solicitantes de refúgio no Brasil: o processo administrativo de solicitação de refúgio e a garantia de direitos fundamentais*. Trabalho de Conclusão de Curso, FGV Repositório Digital, 2019.

⁷ Coletados por meio do método de observação participativa, no período em que a pesquisadora esteve junto ao CONARE, de janeiro a julho de 2018.

⁸ Antes disso, é importante considerar que existe uma fase preliminar, ainda não processual, na qual o solicitante manifesta o seu interesse em pedir refúgio no Brasil. A partir desse momento, a ele é concedido o direito ao non-refoulement (garantia de que não será devolvido a seu país de origem) e o direito a obter informações sobre o procedimento (art. 7º e 18 da Lei 9.474/97). cf. JUBILUT, Líliliana Lyra. *O direito*

em favor do solicitante de refúgio⁹; (iii) entrevista pessoal com o solicitante; (iv) análise do caso pelo Grupo de Estudos Prévios (GEP); (v) julgamento pelo plenário do CONARE; (vi) possibilidade de recurso; e (vii) trâmites administrativos após a decisão final proferida pelo Comitê¹⁰.

Tradicionalmente, o (i) pedido de reconhecimento da condição de refugiado é oficializado por meio do preenchimento de um Formulário, conhecido como “Formulário de Solicitação de Refúgio”¹¹, no qual o solicitante, além de preenchê-lo com seus dados pessoais e informações de contato, descreve os motivos que o fizeram deixar seu país de origem em busca de refúgio

internacional dos refugiados: e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Método, 2007. p. 86 e LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. Teses de doutorado- Curso de Direito, Direitos Humanos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014. p. 167.

⁹ Utiliza-se a expressão “solicitante de refúgio” em razão de seu uso costumeiro pela doutrina e na prática do instituto do refúgio no Brasil. No entanto, é preciso considerar que se trata de um conceito impreciso, uma vez que a pessoa refugiada pede solicitação do reconhecimento da sua condição de refugiada e não uma solicitação para que lhe seja concedido o refúgio.

¹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil*. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

¹¹ De 1998 até 2014 (data de edição da RN 18 do CONARE), o Formulário era complementado pelo Termo de Declaração lavrado pela Polícia Federal (art. 9º e 18 da Lei 9.474/97), documento descritivo da narrativa do solicitante. Com a edição da RN 18/2014, o documento passou a ser equivalente ao Formulário de Solicitação de Refúgio, tornando-se facultativo.

no Brasil (art. 19 da Lei 9.474/97¹²). Todo o processo é gratuito, sendo também assegurado o sigilo das informações (art. 20, 25 e 47 da Lei 9.474/97¹³).

Ao longo dos anos, ora o seu preenchimento era realizado na Caritas Arquidiocesana (RN 02/1998¹⁴) e entregue à Polícia Federal (PF), ora às normativas não especificavam um local para o seu preenchimento, prevendo apenas a sua entrega à PF (RN 18/2014). Atualmente, o formulário é feito de forma online, via SISCONARE, sistema eletrônico de processamento dos pedidos de refúgio no Brasil (RN 29/2019^{15,16}).

¹² Art. 19 da Lei 9.474/1997: Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

¹³ Art. 20 da Lei 9.474/1997: O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

Art. 25 da Lei 9.474/1997: Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

Art. 47 da Lei 9.474/1997: Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

¹⁴ CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Resolução Normativa nº 02, de 27 de outubro de 1998*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-02-do-conare-revogada-pela-resolucao-normativa-n-18.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹⁵ CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Resolução Normativa nº 29 de 14 de junho de 2019*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn29.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Apresentação SISCONARE*. Disponível

Nesse modelo, o solicitante inicialmente realiza um cadastro na plataforma digital obtendo um “login do usuário” e “senha” para, em seguida, preencher o Formulário, disponível apenas em português atualmente. Prevê a normativa que o solicitante deve manter atualizado os seus dados e acessar a plataforma em uma periodicidade mínima de 30 dias, sob pena de arquivamento do processo (RN 26/2018¹⁷).

Após o preenchimento do Formulário, deve o solicitante fazer a coleta de dados biométricos e confirmar o seu pedido em uma das unidades da PF, momento no qual efetivamente passa a existir um processo em trâmite no âmbito do CONARE¹⁸. Assim, fato é que o Formulário sempre foi encaminhado, recebido e processado pela PF, autoridade responsável pelo controle migratório e fronteiriço do país.

De igual maneira, destaca-se também o papel histórico da sociedade civil nesta etapa do procedimento¹⁹ voltado ao apoio, orientação e assistência aos solicitantes, de modo a informá-los sobre o modo como se configura o procedimento e, especialmente, no momento do preenchimento do próprio Formulário, tendo em

em: <<http://sisconare.mj.gov.br/conare-web/login?1>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

¹⁷ CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Resolução Normativa nº 26 de 26 de março de 2018*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-26-do-conare.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹⁸ Caso haja algum tipo de dificuldade no comparecimento às unidades da PF, excepcionalmente, a coleta de dados biométricos será feita no local onde estiver o solicitante (RN 29/2019).

¹⁹ LEITE, Op. cit, p. 162.

vista as barreiras linguísticas e o contexto de vulnerabilidade que muitos chegam ao país.

Após a confirmação do pedido na PF, são suspensos os procedimentos administrativos ou criminais contra o solicitante (decorrentes de entrada irregular no país) (art. 10 e 34 da Lei 9.474/97²⁰) e (ii) emitido o protocolo provisório, documento oficial dos solicitantes de refúgio no Brasil, até que seja proferida decisão final sobre o seu caso (art. 21 da Lei 9.474/97²¹). O documento é emitido individualmente, com validade de 01 ano (prorrogável por igual período) e assegura a obtenção de CPF, carteira de trabalho provisória, abertura de conta bancária e acesso à serviços públicos no Brasil, como saúde, educação e assistência social (RN 29/2019^{22,23}).

Entretanto, a despeito dos direitos e garantias

²⁰ Art. 10 da Lei 9.474/1997: A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem. Art. 34 da Lei 9.474/1997: A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

²¹ Art. 21 da Lei 9.474/1997: Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

²² CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Resolução Normativa 29 de 14 de junho de 2019*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn29.pdf>>.

Acesso em: 19 abr. 2021.

²³ A validade do documento variou ao longo dos anos, de 90 dias-prorrogáveis por igual período (RN 06/1999) - para 180 dias (RN 15/2012), permanecendo assim até os dias atuais.

assegurados pelo protocolo, muitas instituições – inclusive públicas – desconhecem o documento. Muitas não o reconhecem como um documento oficial, tendo em vista que o seu aspecto visual (uma folha A4, com um número de 10 dígitos e um carimbo da PF), não se parece com um documento de identidade comum no país. Como consequência, muitos solicitantes encontram uma série de dificuldades práticas para a efetivação de seus direitos, tornando a sua vivência no país ainda mais desafiadora²⁴.

Posteriormente, já na fase de instrução do processo no âmbito do Comitê, parte-se para a (iii) realização de entrevista pessoal com o solicitante de refúgio (art. 17, II do Regimento Interno do CONARE- RI e art. 6º da RN 29/2019²⁵). Trata-se da principal etapa do procedimento, considerando que é nesse momento que o

²⁴ A partir de outubro de 2018, via Decreto 9.277/2018, esse quadro foi amenizado por meio da previsão do Documento Provisório do Registro Nacional Migratório, que passou a prever uma documentação em forma de cartão, padrão no Brasil. Entretanto, até hoje o documento foi emitido como piloto apenas na cidade de Brasília/DF, sendo preciso avançar nas demais regiões e, em paralelo, em campanhas de conscientização a respeito dos direitos assegurados pela documentação. PEREIRA, Op.cit., p.11.

²⁵ Art. 17, II, RI do CONARE: Art. 17. Ao Coordenador-Geral compete: I – participar das reuniões, sem direito de voto; II – supervisionar, orientar e coordenar os serviços da Coordenação-Geral [...].

Art. 6º, RN 29/2019: Após o recebimento da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, a Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados realizará a instrução processual da solicitação, adotando, entre outras, as seguintes providências: I - emissão de notificação de agendamento de entrevista; II - realização de entrevista com o solicitante de reconhecimento da condição de refugiado [...]. cf. CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Regimento Interno*. Disponível em: < <https://www.>

solicitante tem a oportunidade de ser ouvido por um oficial de elegibilidade da Coordenação Geral do CONARE (CG-CONARE)²⁶ e trazer mais informações sobre o seu caso, detalhando os motivos que o fizeram deixar seu país de origem e solicitar refúgio no Brasil.

Desde o final de 2018, o agendamento das entrevistas tem sido realizado com os solicitantes que fazem contato direto com a CG-CONARE ou que utilizam o sistema de atualização cadastral disponível no sistema do Comitê. Segundo o CONARE, essa metodologia de chamamento das entrevistas passou a ser adotada com o objetivo de reduzir o número de abstenções (50 a 60% dos casos agendados em 2018)²⁷.

Além disso, é importante mencionar que, por muitos anos, a entrevista realizada pela CG- CONARE era complementada pelas entrevistas realizadas pela sociedade civil, com destaque para a participação da

[justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/regimento-interno-conare.pdf/view](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/regimento-interno-conare.pdf/view)>. Acesso em: 19 abr. 2021. CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Resolução Normativa nº 29 de 14 de junho de 2019*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn29.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

²⁶ A CG CONARE é responsável por todas as questões administrativas relativas à matéria de refúgio no CONARE. É composta pela coordenação de elegibilidade (técnicos responsáveis pelas entrevistas e elaboração dos pareceres) e coordenação de políticas de refúgio (reunião familiar, viagem, projetos de integração local e demais assuntos). MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA.

Conare. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

²⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Refúgio em Números e Publicações*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

Caritas Arquidiocesana, fomentada pelo Convênio tripartite firmado em 2013 para a realização de entrevistas junto à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e ACNUR²⁸. Atualmente, não há envolvimento formal da sociedade civil nessa etapa, somente no processo de treinamentos sobre técnicas de entrevista e apoio às discussões sobre os casos no plenário do Comitê.

Somado a este cenário, há uma previsão regulamentar que possibilita a simplificação ou dispensa das entrevistas por parte do CONARE. A simplificação ou adoção de procedimentos acelerados é previsto para os casos que o Comitê considera os pedidos “manifestamente infundados” ou “manifestamente fundados”. Já a hipótese de dispensa da entrevista é possível apenas para as hipóteses consideradas “manifestamente fundadas” (RN 29/2019).

Dando continuidade ao fluxo processual, após a realização da entrevista, o oficial de elegibilidade da CG-CONARE elabora um parecer sobre o caso, considerando as informações narradas pelo solicitante e pesquisa adicional sobre o país de origem²⁹, a fim de avaliar a credibilidade de sua narrativa (RN 29/2019). Esse parecer informará decisão futura do Comitê, recomendando o reconhecimento (ou não) do status de refugiado, considerando os critérios previstos no art.1º

²⁸ JUBILUT, Op. cit., 2007, p. 176.

²⁹ Com base no COI (Country Origin Information), base de dados que congrega informações in loco sobre os países. UNHCR. *Refugee Status Determination*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

da Lei 9.474/97³⁰.

Em seguida, tem-se a (iv) análise do caso pelo Grupo de Estudos Prévios (GEP), grupo técnico responsável pela análise preliminar dos pedidos antes de serem julgados pelo plenário do CONARE (RN 18/2014). O Grupo, formalizado em 2014 com a edição da RN 18/2014, é composto geralmente por representantes do CONARE, do ACNUR, do Ministério das Relações Exteriores e da Sociedade Civil³¹.

A análise do GEP orienta a decisão final do plenário do CONARE, não possuindo, entretanto, força vinculativa. O parecer de elegibilidade segue então para ser analisado pelo (v) plenário, que opta por convalidar (ou não) as opiniões consensuais produzidas pelo GEP (Art. 27 da Lei 9.474/97, art. 14, II do RI e RN 18/2014³²). A prática processual mostra, entretanto,

³⁰ Para a legislação brasileira, considera-se refugiado (i) todo aquele que devido a fundados temores de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de origem e não possa retornar; e (ii) aqueles que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos", foram obrigados a deixar seu país de origem para buscar refúgio.

³¹ LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. Quartier Latin/ ACNUR, 2017. p. 224.

³² Art. 27 da Lei 9.474/1997: Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 14 da Lei 9.474/1997: Ao Presidente compete: I – convocar e presidir as reuniões do CONARE; II – declarar a aprovação ou formalizar as decisões do CONARE;

que somente quando há divergência entre os membros do GEP é que o plenário do CONARE pede a apresentação do caso para a sua efetiva discussão. Isso se deve, inclusive, em razão da impossibilidade fática de realizar a análise completa de todos os casos nas reuniões do Colegiado³³.

O plenário é composto por um representante do Ministério da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores, da PF, da Saúde, da Educação e da Organização da Sociedade Civil, sendo o Ministro da Justiça e Segurança Pública o presidente do Comitê (art. 14 da Lei 9.474/97). Todos os representantes têm direito a um voto, com exceção do ACNUR, membro com assento permanente, apenas com direito a voz e não voto (art. 14, §1, art. 16 da Lei 9.474/97 e art. 2º, IV, RI³⁴). As decisões são tomadas por maioria simples (4 membros com direito a voto). As reuniões do Colegiado ocorrem periodicamente, em um intervalo máximo de 60 dias entre os encontros (art. 4º, RI³⁵).

³³ LEITE. Op.cit., p. 205.

³⁴ Art. 14, §1, Lei 9.474/1997: O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

Art. 16 da Lei 9.474/1997: O CONARE reunir-se-á com quorum de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples. Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

Art. 2º, IV, RI do CONARE: O CONARE reunir-se-á com quorum de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples. Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

³⁵ Art. 4º, RI do CONARE: O CONARE se reunirá toda vez que for convocado por seu presidente, com periodicidade não superior a 60 dias, contados da data da última reunião ordinária, e

No julgamento dos casos, para a avaliação da existência (ou não) de fundamento para o refúgio (nos termos do art. 1º da Lei 9.474/97³⁶), consideram-se critérios “objetivos” – aqueles relativos às circunstâncias fáticas do país de origem do solicitante, que impossibilitam o seu retorno– e os “subjetivos”, relativos ao chamado “temor de perseguição”, variáveis conforme a cultura, crença, dentre outros elementos conexos à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas³⁷.

Excepcionalmente, no julgamento do caso dos venezuelanos no Brasil (reconhecido como grave e generalizada violação de direitos humanos³⁸), o CONARE instituiu o procedimento de reconhecimento *prima facie*, no qual basta a análise dos critérios objetivos para o reconhecimento, sendo dispensada inclusive a reali-

extraordinariamente por determinação do seu presidente ou por proposta da maioria absoluta dos seus membros.

³⁶ Art.1º da Lei 9.474/1997: 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.

³⁷ JUBILUT. Op. cit., p.115.

³⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica 12/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. Estudo de país de origem- Venezuela- Aditamento. Disponível em: <<https://www.refworld.org.es/type,LEGISLATION,,,5e349d774,0.html>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

zação de entrevistas. Na prática, é preciso que haja a comprovação da nacionalidade venezuelana para o reconhecimento *prima facie*, de modo que os solicitantes indocumentados estarão sujeitos ao rito tradicional do procedimento. Até novembro de 2020, foram reconhecidos aproximadamente 45.000 refugiados venezuelanos por meio deste procedimento simplificado³⁹.

Em caso de decisão negativa do reconhecimento, existe a (vi) possibilidade de recurso da decisão proferida pelo Comitê, a ser endereçado no prazo máximo de 15 dias ao Ministro da Justiça, instância recursal (art. 29 a 31 da Lei 9.474/97, RN 18/2014 e RN 32/2020⁴⁰). Em caso de indeferimento da decisão recursal, o caso transita em julgado, ficando o solicitante sujeito à legislação dos estrangeiros no país (Lei 13.445/2017⁴¹).

Em caso de decisão positiva, em primeira ou segunda instância, (vii) os refugiados ficarão sujeitos às disposições protetivas da Lei 9.474/1997 e deverão assinar o termo de responsabilidade, sendo-lhes garantido o direito à emissão de cédula de identidade

³⁹ JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski. Group Recognition of Venezuelans in Brasil: an adequate new model? *Forced Migration Review: Refugee Studies Centre*, 2020. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/recognising-refugees>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁴⁰ CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Resolução Normativa nº 32 de 4 de junho de 2020*. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-32-de-4-de-junho-de-2020-275906816>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

⁴¹ BRASIL. *Lei 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: 19 abr. 2021.

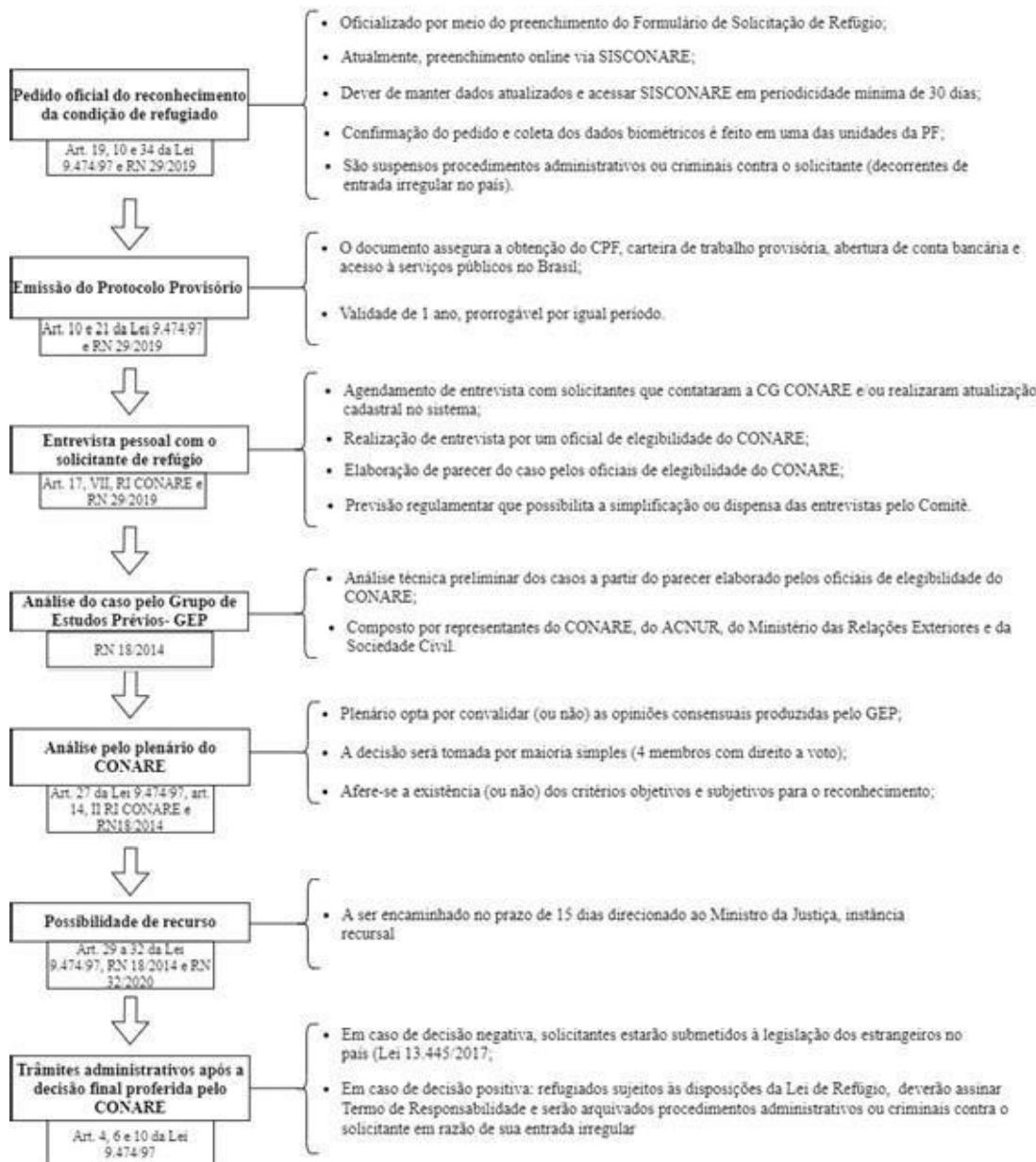
comprobatória de sua condição jurídica (o atual Registro Nacional Migratório- RNM), carteira de trabalho e documento de viagem (art. 4º e 6º da Lei 9.474/1997⁴²). Garante-se, ainda, o arquivamento de qualquer procedimento administrativo ou criminal contra o solicitante em razão de sua entrada irregular, desde que se comprove que a infração tenha sido determinada pelos mesmos fatos que justificaram o reconhecimento de sua condição como refugiado (art. 10, parágrafo 1º, da Lei 9.474/1997⁴³). A seguir, segue figura-síntese do fluxo processual narrado, com destaque para as informações referentes ao modo como se configura nos dias atuais:

⁴² Art.4º da Lei 9.474/1997: O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 6º da Lei 9.474/1997: O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

⁴³ Art. 10, §1 da Lei 9.474/1997: A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem. § 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento

Figura 1: sistematização do procedimento administrativo de solicitação de refúgio



2. Desafios e Oportunidades do Procedimento Administrativo de Reconhecimento da Condição de Refugiado à Luz da Proteção e Garantia de Direitos Fundamentais

Considerando a descrição do procedimento administrativo de reconhecimento da condição de refugiado elucidados anteriormente, esta seção tem como objetivo apontar os principais desafios e oportunidades para a garantia e proteção de direitos fundamentais identificados na análise, com foco nas questões relativas à (i) participação e acessibilidade dos solicitantes de refúgio ao procedimento; e (ii) transparência e modo de funcionamento do CONARE.

De início, destacam-se os desafios relativos à (i) acessibilidade e participação no procedimento. O fato do Formulário de Solicitação de Refúgio estar disponível apenas em português atualmente, cria barreiras linguísticas significativas àqueles que não dominam a língua, tornando-o pouco multicultural em sua finalidade.

De igual maneira, a despeito dos efeitos positivos advindos das mudanças no procedimento para a sua modalidade online, é preciso considerar que parcela considerável da população refugiada no Brasil não possui acesso facilitado a dispositivos eletrônicos e internet para consultar o andamento de seu processo

no SISCONARE⁴⁴. Nesse cenário, o papel da sociedade civil no apoio, assistência e orientação aos solicitantes sobre o procedimento torna-se ainda mais central do ponto de vista da proteção e garantia de direitos fundamentais.

Soma-se a isso o fato de não existirem mecanismos estruturados de escuta dos solicitantes de refúgio ao longo do procedimento. Essencialmente, a interação permanente ocorre através do e-mail da CG-CONARE. Entretanto, muitos são os casos em que os solicitantes, inconformados com a demora processual, buscam contato com o Comitê e obtêm respostas automáticas sobre o andamento de seu processo, como “A solicitação de refúgio encontra-se em análise pelo Comitê”⁴⁵.

Embora a plataforma digital SISCONARE tenha avançado no sentido de garantir melhores ferramentas para o acompanhamento processual, é preciso avançar na criação de espaços mais estruturados, qualificados e ativos de escuta, como a criação de um canal de ouvidoria, por exemplo, voltado ao recebimento de elogios/críticas/reclamações ou sugestões sobre o procedimento.

Como consequência, espera-se envolver mais os solicitantes no procedimento, enquanto sujeito de direitos, bem como aprimorar a gestão do próprio CONARE, a partir da interação e retorno dos solicitantes,

⁴⁴ OXFAM. *A pandemia de coronavírus e a invisibilidade de migrantes e refugiados*. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/blog/migrantes-e-refugiados/>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁴⁵ PEREIRA. Op.cit., p.60.

contribuindo para uma maior efetividade da política pública de proteção às pessoas refugiadas no Brasil. Nesse processo, é importante que haja, por fim, uma equipe responsável pela escuta e devolutiva das manifestações, bem como pelo processamento das informações coletadas.

A entrevista, por sua vez, representa uma etapa fundamental de garantia da participação ativa do solicitante, uma vez que tem a oportunidade de trazer mais informações sobre seu caso e sobre as razões que o fizeram deixar o seu país de origem. Destacam-se aqui alguns desafios relativos à tradução que, por vezes, é precária, realizada por refugiados reconhecidos que conhecem o idioma do solicitante⁴⁶. Além disso, de uma maneira geral, há baixa disponibilidade de intérpretes no procedimento, o que compromete o fluxo do procedimento, em especial em sua fase de instrução⁴⁷.

Ainda, a metodologia de chamamento das entrevistas - baseada atualmente no critério de atualização cadastral e contato com a CG CONARE - não considera critérios cronológicos e de vulnerabilidades, o que

⁴⁶ APOLINÁRIO, Silvia Menicucci Silvia Menicucci de Oliveira Selmi; JUBILUT, Liliana Lyra. *A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral*. Universitas: Relações Internacionais, 2008. p 18.

⁴⁷ Vale destacar importantes iniciativas do CONARE voltadas à ampliação da equipe de apoio para a realização da tradução nas entrevistas, realizadas por meio de parcerias com universidades como Universidade de Brasília- UNB. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Solicitantes de refúgio contarão com intérpretes nas entrevistas em Brasília*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/solicitantes-de-refugio-contarao-com-interpretes-nas-entrevistas-em-brasilia>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

sustenta defasagens no procedimento, como processos tramitando no Comitê há anos e casos mais urgentes e graves não sendo priorizados na análise⁴⁸.

O fato das recentes mudanças regulamentares preverem a possibilidade de simplificação das entrevistas para os casos “manifestamente infundados” gera preocupações do ponto de vista da garantia efetiva da participação dos solicitantes no procedimento. Isso ocorre porque além de ser o único momento processual de escuta ativa do solicitante, é na entrevista que há a oportunidade de corrigir informações discorridas de maneira equivocada no Formulário - bastante recorrentes, inclusive, considerando as barreiras linguísticas e demais obstáculos enfrentados pelos solicitantes no preenchimento do Formulário.

Assim, a despeito de existirem fortes argumentos de eficiência administrativa para a simplificação das entrevistas e até mesmo para a sua dispensa, é preciso cautela para que não haja a restrição de direitos. O solicitante tem o direito de ser ouvido de maneira qualificada e ter o seu caso analisado pelo Colegiado. Sobre essa questão, em dezembro de 2020, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) tomou conhecimento da dispensa de entrevista de 17 solicitantes de refúgio e endereçou recomendação ao CONARE, alertando para o risco iminente do Comitê adotar padrões de indeferimento baseados em critérios de nacionalidade e em informações e análises precipitadas sobre os

⁴⁸ PEREIRA. Op. cit., p.38.

casos a partir de dados documentais⁴⁹.

O mesmo movimento de busca por uma maior agilidade e eficiência processual também vem respaldando à edição de outras RNs por parte do CONARE, voltadas à simplificação do procedimento, como a RN 31/2019⁵⁰– que criou nova hipótese de extinção do processo– vinculada à obtenção de autorização de residência no Brasil (conforme disposições da Lei 13.445/2017). Em outras palavras, passou a prever o Comitê que a autorização implica na desistência do pedido, levando a sua extinção sem julgamento de mérito, nos termos da RN 26/2018⁵¹.

Tal previsão regulamentar traz um importante posicionamento do CONARE, no sentido de vislumbrar o sistema de refúgio enquanto uma das vias migratórias disponíveis no país, não fazendo sentido, portanto, “afogar a máquina pública do sistema de refúgio” quando já se tem garantida a proteção por outra via migratória, neste caso, a autorização de residência. Entretanto, é preciso atenção para o risco de enfraquecimento do acesso ao direito de pedir refúgio, ao equi-

⁴⁹ CNDH. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Ofício 4000/2020/CNDH/SNPG/MMFDH. *Recomendação Emergencial do Conselho Nacional dos Direitos Humanos*- CNDH, 2020.

⁵⁰ CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Resolução Normativa nº 31 de 13 de novembro de 2019*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

⁵¹ CONARE. COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. *Resolução Normativa nº 26 de 26 de março de 2018*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-26-do-conare.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

pará-lo a outras alternativas migratórias de naturezas fundamentalmente distintas e menos protetivas.

Com relação à (ii) transparência e modo de funcionamento do CONARE, a despeito de existirem importantes iniciativas do Comitê voltadas ao compartilhamento de mais informações sobre as decisões de reconhecimento e indeferimento⁵², ainda faltam ações coordenadas e estruturadas direcionadas a informar o modo como se configura internamente o procedimento.

É preciso que haja, portanto, transparência ao público em geral e, em especial, aos solicitantes, sujeitos de direito do processo, sobre o modo como se dá o procedimento no âmbito do Comitê, sem que isso implique na disponibilização de informações sobre o caso, sigilosas por força de lei para proteção e resguardo dos direitos dos próprios solicitantes.

Nesse sentido, trata-se da necessidade de uma maior transparência sobre os “meios” empregados na análise e menos sobre os “resultados”, para que seja possível um maior controle sobre a atuação do Comitê e, por consequência, se avance no aprimoramento da configuração da própria política pública de proteção às pessoas refugiadas no Brasil. Um exemplo são as

⁵² Menciona-se o Acordo de Cooperação da CG CONARE com o ACNUR voltado à análise das decisões de refúgio no Brasil. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA E ACNUR.

Projeto de Cooperação para análise das decisões de refúgio no Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Projeto-ACNUR-Conare_VFINAL.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2020.

atas de reunião em plenário publicadas pelo CONARE em seu site oficial. No cenário atual, até novembro de 2020, encontram-se disponíveis apenas as atas até março de 2019, estando as demais ainda pendentes de publicação⁵³.

Dessa forma, é preciso avançar em mecanismos ativos de prestação de contas por parte do Comitê, como a publicação de atas, disponibilização de relatórios sobre as atividades internas de gestão e o modo como se configura o processo, bem como em justificativas públicas sobre determinadas escolhas regulatórias, para que se fomente o debate público sobre essas questões.

Conclusão

O objetivo deste capítulo foi descrever, analisar e sistematizar o procedimento administrativo de reconhecimento da condição de refugiado, apontando os seus principais desafios e oportunidades sob a ótica da proteção e garantia de direitos fundamentais. Para isso, partiu do levantamento e sistematização de legislações e regulamentos relativos à matéria, assim como de achados de pesquisa de Projeto de pesquisa anterior.

Os resultados da análise apontam a configuração do procedimento em seis momentos principais: (i) pedido oficial de reconhecimento; (ii) emissão do proto-

⁵³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. CONARE. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

colo provisório em favor do solicitante de refúgio; (iii) entrevista pessoal com o solicitante; (iv) análise do caso pelo GEP; (v) julgamento pelo plenário do CONARE; (vi) possibilidade de recurso; e (vii) trâmites administrativos após a decisão final proferida pelo Comitê.

As discussões sobre os desafios e oportunidades para o melhor funcionamento do procedimento – sob a perspectiva de proteção e garantia de direitos fundamentais– apontam que muito se avançou nos últimos anos, ao passo que importantes iniciativas e mudanças foram adotadas em busca de uma melhor configuração processual em seus trâmites, com destaque para a sua adaptação para a modalidade online.

Um desafio que persiste e se reforçou na nova configuração atual do procedimento é a questão da acessibilidade, tendo em vista as barreiras tecnológicas e linguísticas (Formulário disponível apenas em português). Além disso, há ausência de mecanismos de participação e escuta eficazes para que os solicitantes sejam capazes de reivindicar e sanar dúvidas acerca do procedimento por meio de vias qualificadas, ativas e permanentes de contato junto ao CONARE.

Somado a este cenário, de um modo geral, há desafios que se colocam no modo de funcionamento atual do CONARE relacionados à necessidade de garantir maior eficiência processual sem que isso implique no cerceamento de direitos. Esse conflito se faz presente em uma série de medidas adotadas pelo Comitê, como é o caso da nova previsão regulamentar que prevê a

possibilidade de simplificação/dispensa de entrevistas e da criação de uma nova hipótese de extinção do processo sem julgamento de mérito, caso o solicitante obtenha autorização de residência por outras vias migratórias que não o refúgio.

É preciso, ainda, avançar na criação de mecanismos de controle, transparência e prestação de contas ativas por parte do Comitê, a fim de que haja uma maior compreensão por parte do público e, em especial, dos solicitantes, acerca do procedimento e, por consequência, o aprimoramento da política pública de refúgio no Brasil.

Por fim, ações coordenadas entre os diferentes atores envolvidos no procedimento, em especial, ACNUR, CONARE e sociedade civil, são importantes para que iniciativas mais sustentáveis e propositivas sejam endereçadas em atenção aos desafios e oportunidades aqui levantados para a proteção e garantia de direitos fundamentais.

Referências Bibliográficas

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi; JUBILUT, Liliana Lyra. *A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral*. Universitas: Relações Internacionais, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados: e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Procedimento de Concessão de*

Refúgio no Brasil.

JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski. Group Recognition of Venezuelans in Brasil: an adequate new model? *Forced Migration Review: Refugee Studies Centre*, 2020.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) In JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. Quartier Latin/ ACNUR, 2017.

LEITE, Larissa. O devido processo legal para o refúgio no Brasil. Tese de doutorado- Curso de Direito, Direitos Humanos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PEREIRA, Giovana Agutoli. *O direito à documentação pessoal dos solicitantes de refúgio no Brasil: o processo administrativo de solicitação de refúgio e a garantia de direitos fundamentais*. Trabalho de Conclusão de Curso- FGV Repositório Digital, São Paulo, 2019.

Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado: reflexões sobre a implementação do Sisconare

Jael Sânera Sigales Gonçalves*
Juliana Mary Yamanaka Nakano**
Marcela Verdade C. Amaral***
Mariana Ferreira da Silva Nogueira****
Nayara Nogueira*****

Introdução

A partir da publicação da Resolução Normativa 29/2019 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)¹, o governo brasileiro estabeleceu um novo sistema para o processamento das solicitações de re-

* Advogada. Linguista. Coordenadora Grupo de Pesquisa na Articulação Língua, Direito, Estado e Sociedade (GELIDES).

** Advogada. Pós graduanda em Direito do Trabalho na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP).

*** Advogada. Pesquisadora da Equipe Justiça Sem Muros do Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC). Coordenadora do Núcleo de Migração da Comissão da Diversidade de Gênero e Sexual da OAB/SP.

**** Advogada. Mestranda em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Integrante do Grupo de Estudos em Direito Comparado (GEDC) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP).

***** Mestra em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP). Integrante do COMPOL – Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Política (ECA-USP.)

¹ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025#:~:text=Estabelece%20a%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Sisconare,o%20inciso%20V%20do%20art.>> Acesso em: 06 mai. 2021.

conhecimento da condição de refugiado no Brasil, nomeadamente, o Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados (Sisconare), plataforma online disponível na rede mundial de computadores. Diante desse novo cenário, o presente capítulo tem como objetivo refletir sobre possíveis efeitos da implementação do sistema para a efetivação do direito ao reconhecimento do refúgio, protegido pela Lei 9474, de 22 de julho de 1997 - Estatuto do Refugiado².

Especificamente, o capítulo propôs-se ao seguinte: apresentar, preliminarmente, aspectos críticos do instituto do refúgio, com foco na realidade brasileira; expor o modo como as solicitações de refúgio eram realizadas e processadas no Brasil antes da implementação do Sisconare; analisar os efeitos da implementação do Sisconare, com foco na questão da presunção da acessibilidade digital e da acessibilidade linguística dos solicitantes, já que exige acesso a tecnologias de informação e conhecimento da língua portuguesa, e no papel determinante que organizações da sociedade civil assumem nesse contexto.

A pesquisa documental em atos normativos de diferentes níveis hierárquicos e documentos sobre o Sisconare e a pesquisa bibliográfica na literatura especializada na temática da migração e do refúgio oferecem as condições metodológicas para a realização do trabalho. Valendo-se da perspectiva de Sandro Mezza-

² Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 06 mai. 2021.

dra³, o capítulo adota uma posição crítica do instituto do refúgio, trazendo elementos para explorar teoricamente a tensão inclusão-exclusão social produzida pelos procedimentos estabelecidos pelo Estado para o reconhecimento da condição de refugiado.

O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução e de suas considerações finais. Na primeira seção, apresentam-se aspectos críticos do instituto do refúgio e, na seção seguinte, expõem-se os procedimentos anteriores à implementação do Sisconare. A terceira seção dedica-se à apresentação do Sisconare, e as quarta e quinta seções apresentam elementos reflexivos acerca da implementação do sistema - sobre a acessibilidade digital e a acessibilidade linguística e sobre o lugar ocupado por organizações da sociedade civil no auxílio aos solicitantes.

1. Aspectos Críticos do Refúgio

A Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁴ define refugiado como toda 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 se encontra impedida de retornar a

³MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das fronteiras e das práticas de mobilidade. REMHU, *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 23, n. 44, p. 11-30, jun. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000100011&lng=pt&nrn=iso>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁴ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

este país. Internacionalmente, a Convenção de 51 deu notoriedade ao tema no âmbito da proteção global de direitos humanos.

No Brasil, em 1997, foi promulgada a Lei 9.474/97 (Estatuto do Refugiado), um marco para a proteção nacional dos refugiados. Além de adotar a definição proposta na Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)⁵, foi considerada uma legislação vanguardista e que recolhe o que há de mais contemporâneo no direito dos refugiados, mesmo coexistindo, durante anos, com uma lei de migração anacrônica - o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/1980)⁶. A definição da pessoa refugiada adotada pelo Brasil, então, não possui limitação temporal ou territorial, sendo estabelecido que pode ser enquadrada como refugiada qualquer indivíduo com fundados temores de perseguição por motivos odiosos.

Percebe-se que, quando do tratamento do instituto, a norma sempre busca amoldar-se a relações sociais mutáveis e que, portanto, tornam-se rapidamente insuficientes. Observa-se também que, apesar de existirem normas (tanto internas quanto internacionais) em tese abertas ao refúgio, não se pode dizer que existe propriamente uma política para acolhida e integração

⁵ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18, fev. 2021.

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 6, mai. 2021.

da pessoa refugiada na prática.

Entende-se que a própria definição do instituto pode ser questionada, tendo em vista a fragmentação dos espaços de cidadania e da subjetividade da pessoa refugiada⁷. Nota-se, inclusive, que mesmo a classificação de acordo com a “voluntariedade” do deslocamento é discutível, visto que se trata de conceito dotado de grande subjetividade, que acaba dando margem a discricionariedade e contornos políticos.

Dito isto, o presente estudo tem por objeto principal a Resolução⁸ expedida pelo CONARE que regulamenta a utilização do Sisconare, como se passará a expor adiante. Em relação a este ponto, percebe-se que as principais regras sobre migrações e refúgio no Brasil são de baixa carga normativa, considerando o fundamento da pirâmide Kelseniana⁹. Segundo o preceito, existem normas jurídicas que retiram fundamento de validade de outras que, por conta disso, seriam “superiores” no ordenamento jurídico. Percebe-se que no estudo sobre migrações no Brasil, as principais normas são de carga normativa inferiores, como decretos e resoluções, o que, considerando a divisão de poderes e a discricionariedade conferida aos agentes públicos, acaba, enfim, levando a maior possibilidade de interferência política e também de menor segurança jurídica.

⁷ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18, fev. 2021..

⁸ Cf. nota 1.

⁹ KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Fronteiras que delimitam geopoliticamente o espaço e a incidência da jurisdição de cada Estado também possibilitam produção de subjetivação dos cidadãos e de criação de novas demarcações e diferenciações. No sentido de Mezzadra¹⁰:

a migração é por si mesma perpassada e constituída por importantes fatores políticos na medida em que mobiliza um conjunto de energias subjetivas e as leva a contrastar as relações de poder e as numerosas fronteiras que estruturam os espaços percorridos pelos migrantes.

A regulamentação do novo procedimento de refúgio ora discutido, então, não difere de diversas outras normas sobre migrações e refúgio no país, visto que foi realizada por meio de resolução (Resolução Normativa 29/2019 do CONARE¹¹). Pode-se entender que a utilização do Sisconare - dadas as barreiras práticas criadas - tornou-se um empecilho à solicitação do refúgio e à efetivação de princípios previstos também na nova Lei de Migração¹² de 2017, como a promoção de entrada regular e de regularização documental, não discriminação, igualdade de tratamento e de oportunidade, acesso igualitário e livre de migrantes a serviços.

Nota-se que a categoria do refugiado no ordenamento é permeada por discricionariedade e exclusões.

Considerando a implementação no Brasil de um novo sistema para proceder à regularização da condição de

¹⁰ MEZZADRA. Op. cit.

¹¹ Cf. nota 1.

¹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm> . Acesso em: 6 mai. 2021.

refugiado, mais uma exclusão e categorização é criada, visto que se optou por um sistema que não abrange a totalidade dos indivíduos, como será exposto a seguir. Assim, busca-se compreender a geração de entraves no direito de peticionamento da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

2. Solicitação de Refúgio: procedimentos adotados antes do Sisconare

No Brasil, a pessoa migrante que deseja solicitar refúgio deve exprimir sua vontade à autoridade brasileira competente, que tem o dever de colher as declarações e a solicitação de reconhecimento como pessoa refugiada. Estas, por sua vez, devem conter a identificação completa do migrante, bem como o relato dos fatos e das circunstâncias que ensejam o pedido. Além disso, o Estatuto do Refugiado também impõe ao governo brasileiro o dever de providenciar funcionários qualificados e condições que garantam o sigilo das informações no momento do registro da declaração e do preenchimento da solicitação de refúgio (art. 20)¹³.

A lei também foi responsável pela criação do CONARE, que tem a responsabilidade de orientar e coordenar as ações necessárias para a proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados (art, 12, inciso III)¹⁴.

¹³ Art. 20: “O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.”

¹⁴ Art. 12, III: “Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo

Portanto, foi a partir das Resoluções Normativas desse órgão que os procedimentos da solicitação de refúgio foram regulamentados.

As Resoluções Normativas 1¹⁵ e 2¹⁶ de 1998 regulamentam o início do pedido de refúgio. De acordo com as resoluções, a Polícia Federal deve preencher um Termo de Declaração com o migrante que exprime sua vontade de solicitar refúgio, que será encaminhado ao CONARE e às Cáritas Arquidiocesanas - entidades não governamentais ligadas à Igreja Católica.

Às Cáritas competiria a supervisão do preenchimento da solicitação de refúgio, com as informações pessoais do migrante e o relato das circunstâncias que deram razão ao pedido. No entanto, na prática, o primeiro contato com o migrante era realizado pelas Cáritas, onde além do preenchimento da solicitação era realizada uma entrevista com os advogados, a fim de produzir um Parecer de Elegibilidade que continha o posicionamento da entidade perante à solicitação¹⁷.

Em 2014, a situação é alterada com a edição da

sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: [...] III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;”.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/resolucoes/resolucao-normativa-conare-no-1-1998/view>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96060>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

¹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 197.

Resolução Normativa 18/2014¹⁸, que já não prevê as Cáritas como sede de preenchimento da solicitação de refúgio. A resolução dispõe que o migrante deve se dirigir a alguma unidade da Polícia Federal para receber e/ou entregar o Termo de Solicitação de Refúgio. Após o recebimento do Termo e coleta de dados biométricos pela Polícia, o Protocolo de Refúgio deve ser emitido imediatamente, documentação que serve, para todos os fins, de identificação civil no Brasil.

O formulário de solicitação foi alterado novamente em 2015 pela Resolução Normativa 22¹⁹. Mesmo com a sua adaptação, desde 2014, o formulário já era disponibilizado para o migrante em português, espanhol, inglês ou francês.

Esse procedimento se manteve até o ano de 2019, mas com a edição da Resolução Normativa 29²⁰, de 14 de junho de 2019, implementou-se o Sisconare, que é a nova plataforma criada pela Resolução Normativa nº 29/2019 com o objetivo de concentrar todos os processos relacionados ao refúgio no Brasil.

¹⁸ Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-18-2014-atualizada.pdf>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

¹⁹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33290413/do1-2015-10-27-resolucao-normativa-n-22-de-22-de-outubro-de-2015-33290406>. Acesso em: 6 mai. 2021.

²⁰ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

3. Sisconare: novo modelo de solicitação de refúgio

Como inicialmente exposto, o Sisconare visa ser o principal meio de comunicação entre o CONARE e os migrantes em situação de refúgio em todos os aspectos do procedimento, desde a solicitação inicial até eventual interposição de recurso²¹. No entanto, mesmo após mais de um ano de implementação, a plataforma ainda não contempla todas as suas funcionalidades, sendo utilizada apenas para solicitar o refúgio e acompanhar o andamento do processo. Outras solicitações referentes ao procedimento, como comunicação ou autorização de viagem, pedido de recurso, vistas ao processo, desistência, pedidos de reunião familiar, entre outros, ainda devem ser feitas de forma presencial no CONARE ou por meio de outros sistemas virtuais de grande complexidade, como o Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Justiça e Segurança Pública (SEI/MJ).

Assim, sua principal inovação é no modo de realizar a solicitação de refúgio. Antes era feita diretamente na Polícia Federal e, atualmente, é realizada por meio do sistema eletrônico de cadastramento dos interessados, os quais passam a ter a obrigação de se cadastrar no sistema, apresentar dados pessoais e manter os dados atualizados (art. 2º, parágrafo único, e, art. 8º, da Resolução 29/2019 CONARE²²), além de preencher

²¹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Sisconare. Portal do Governo Brasileiro*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/sisconare>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

²² Cf. nota 1.

eletronicamente todo o termo de solicitação da condição de refugiado (art. 3º, caput²³). A Resolução também traz a previsão de que o solicitante deverá acessar o Sisconare com periodicidade mínima de 30 dias, de modo que as notificações referentes ao procedimento são também realizadas por meio do sistema. Sobre a contagem de prazos, nota-se que a resolução prevê que terão início a partir da leitura da notificação (via sistema) ou, automaticamente, a partir do 31º dia do envio (art. 7º, § 2º²⁴). Nesse caso, o migrante pode ser seriamente prejudicado ao não acessar o sistema todo mês, visto que pode perder seu prazo para entrar com recurso contra decisão de indeferimento da solicitação, por exemplo.

A plataforma é acessada por meio do website²⁵ do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, em sua página inicial, solicita que o interessado realize seu login ou se cadastre no sistema. Apesar de prever bandeiras de países da língua inglesa, espanhola e francesa, indicando a possibilidade de utilizar a plataforma desses outros idiomas, as traduções ainda não foram efetivadas.

²³ Art. 3º: “O termo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deverá ser preenchido, eletronicamente, no Sisconare.”

²⁴ Art. 7º: “O solicitante de reconhecimento da condição de refugiado deverá acessar o Sisconare em periodicidade mínima de 30 dias. [...] § 2º Os prazos processuais terão início a partir da leitura da notificação, ou do 31º dia de seu envio, o que ocorrer primeiro.”

²⁵ Disponível em: <<http://sisconare.mj.gov.br/conare-web/login?1>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

Segundo a Resolução Normativa 29/2019²⁶, a plataforma deve ser utilizada tanto por migrantes que desejam solicitar o refúgio pela primeira vez - processo de cadastramento - e pelos solicitantes de refúgio que ainda estão com seu processo em trâmite, devendo recadastrar seu pedido (art. 9^o²⁷) - processo de recadastramento.

Para o cadastro ou login é necessário que o migrante tenha uma conta de e-mail válida e já informe seus dados pessoais. Em seguida, se solicitar o processo de cadastramento, terá que responder às perguntas da solicitação de refúgio, que se mantiveram, nos moldes da Resolução Normativa 22/2015²⁸. Há a opção de inserir documentos que comprovem sua situação, de forma que fica a cargo do interessado anexar cópias digitalizadas.

No caso de solicitar o processo de recadastramento, o interessado apenas necessita atualizar seus dados cadastrais, uma vez que nesse cenário, o solicitante já havia solicitado o refúgio anteriormente, não havendo necessidade de preencher o formulário de solicitação novamente.

Após a realização desses processos, a plataforma Sisconare emite um documento com o número de con-

²⁶ Cf. nota 1.

²⁷ Art. 9º: “As solicitações de reconhecimento da condição de refugiado anteriores à publicação desta Resolução Normativa deverão ser recadastradas no Sisconare pelo interessado quando da renovação do protocolo de que trata o art. 21 da Lei nº 9.474, 22 de julho de 1997.”

²⁸ Cf. nota 19.

trole do processo, que deve ser levado pessoalmente à Polícia Federal, para o cadastro dos dados biométricos e/ou a emissão do protocolo de refúgio.

Diante dos deveres do solicitante da condição de refugiado previstos na resolução normativa, como o acesso com periodicidade mínima de 30 dias ao sistema, contagem de prazos automática, atualização cadastral, etc, percebe-se que, para não ser prejudicado o solicitante fica dependente ao acesso à plataformas digitais e à internet, bem como a se comunicar na língua portuguesa, já que é a única língua disponibilizada para o uso do sistema. No entanto, não se trata da realidade da maioria dos migrantes nesta condição.

4. O Sisconare e a Presunção de Acessibilidade Digital e Linguística

Para abordar a questão da exclusão-inclusão digital e linguística promovidas pelo Sisconare, é preciso apontar duas realidades fáticas sobre a implementação da plataforma: em primeiro lugar, que o acesso à plataforma digital depende de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – acesso a computador, acesso à internet, conhecimento de uso de computador e de internet; e, em segundo lugar, conhecimento da língua portuguesa, já que, até o presente momento, a página em que está o formulário para cadastro no Sisconare está apenas nesse idioma, ainda que a página inicial explique o que é o sistema em outros três idiomas (inglês, espanhol e francês).

A Resolução Normativa 29²⁹, de 14 de junho de 2019, ao impor o Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, presume a acessibilidade digital e a acessibilidade linguística dos solicitantes. Essa presunção, no entanto, está frontalmente de encontro à realidade concreta de grande parte dos solicitantes de refúgio no país.

A propósito da questão da inclusão-exclusão digital dos refugiados promovida pela implementação do Sisconare, especificamente em relação aos solicitantes de refúgio venezuelanos – que correspondem a 53.713 (65%) dos 82.552 solicitantes de refúgio no Brasil em 2019, segundo o Relatório *Refúgio em Números*, elaborado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra³⁰) –, pesquisa realizada pela Plataforma de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela publicada em 2019 revelou que nem todos os venezuelanos refugiados no Brasil têm acesso à internet.

Na página de lançamento do Sisconare no site do Ministério da Justiça³¹, o governo brasileiro explica que a implementação da plataforma se justifica por permitir maior celeridade, eficiência, segurança e transparência no procedimento de solicitação e de re-

²⁹ Cf. nota 1.

³⁰ SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Refúgio em Números*. In: Observatório das Migrações Internacionais. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

³¹ BRASIL. Op. cit.

conhecimento de refúgio, acompanhando a tendência à “desburocratização” e à “inovação” na prestação do serviço públicos. A mesma temática migratória, além do Sisconare, tem um outro exemplo bastante recente, com a implementação da plataforma Naturalizar-se para o processamento dos pedidos de naturalização no Brasil. Ocorre que, no caso do Sisconare, dado o público do serviço tem potencial vulnerabilidade social, os avanços trazidos pela inovação, ao assumirem que o solicitante tenha os recursos digitais necessários para solicitação e acompanhamento da solicitação pela internet, vai de encontro à realidade na qual muitos solicitantes de refúgio sequer conta de e-mail têm.

A partir dos dados do Relatório Refúgio em Números de 2020, elaborado pelo OBMigra, relativos ao ano de 2019³², pode-se observar que a maioria dos 82.552 solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado naquele ano é formada por pessoas oriundas de países em que não se fala a língua portuguesa. Isso implica que, no Brasil, tais pessoas constituam minoria linguística, cujo direito linguístico à não discriminação no acesso a serviços em razão da língua é previsto em diferentes documentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A Resolução Normativa 32³³, de 04 de junho de

³² Ibid.

³³ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-32-de-4-de-junho-de-2020-275906816>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

2020, traz alterações significativas à Resolução Normativa 18³⁴, de 30 de abril de 2014, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio no Brasil. Uma das inovações implementadas pelo ato normativo de 2020 é o §2º do art. 5º-A, segundo o qual "§ 2º. A linguagem dos formulários deverá ser de fácil compreensão aos peticionários".

O dispositivo expressa alguma pretensão da Resolução de promover a inclusão linguística daquelas pessoas refugiadas ou solicitantes de refúgio que não falem a língua portuguesa. Conforme aponta Sigales-Gonçalves³⁵, trata-se de um movimento normativo no sentido da observação dos direitos linguísticos das minorias linguísticas constituídas pelos refugiados no Brasil, protegidos em uma série de documentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) editados desde o término da Segunda Guerra Mundial.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)³⁶ textualmente já fazia constar a vedação à não discriminação em razão da língua na invocação de quaisquer dos direitos humanos por ela declarados. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Polí-

³⁴ Cf. nota 18.

³⁵ SIGALES-GONÇALVES, Jael S. Direitos linguísticos e políticas linguísticas no Brasil: uma análise de processos seletivos para acesso à universidade pública por migrantes forçados. *Língua e Instrumentos Linguísticos*, v. 43, p. 192-216, 2019.

³⁶ Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

ticos (PIDCP)³⁷ e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)³⁸ também trouxeram previsões nesse sentido. Também, a Declaração Universal dos Direitos Linguísticos³⁹, ainda que não tenha força normativa, é importante instrumento político para orientar os Estados nas políticas linguísticas voltadas às minorias linguísticas. Um dos dispositivos (art. 3)⁴⁰ da Declaração Universal dos Direitos Linguísticos diz, inclusive, que os pertencentes a grupos linguísticos minoritários têm o direito de serem atendidos na sua língua nos organismos e nas relações socioeconômicas.

Essas previsões, entretanto, chocam-se com a legislação interna do Estado brasileiro. A instituição da língua portuguesa como língua oficial da República Federativa do Brasil, no art. 13, caput⁴¹, da Constituição Federal de 1988⁴² (Constituição de 88), tem como

³⁷ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³⁸ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

³⁹ Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000104267>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

⁴⁰ Artigo 3(2): “*This Declaration considers that the collective rights of language groups may include the following, in addition to the rights attributed to the members of language groups in the foregoing paragraph, and in accordance with the conditions laid down in article 2.2: [...] the right to receive attention in their own language from government bodies and in socioeconomic relations.*”

⁴¹ Art. 13: “A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.”

⁴² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 6 mai. 2021.

implicação direta o dever linguístico de se utilizar o português na relação entre administradores e administrados⁴³. Ainda que a Lei 9474, de 22 de julho de 1997, específica sobre o instituto do refúgio, não se refira à questão da língua, a dominância da língua portuguesa sobre outras línguas em território nacional manifesta no texto constitucional foi considerada pelo legislador infraconstitucional na edição da Lei de Migração – Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, reconhecendo a provável diversidade linguística que caracteriza a presença refugiada no território brasileiro. Previu o legislador que

As autoridades brasileiras serão tolerantes quanto ao uso do idioma do residente fronteiriço e do imigrante quando eles se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os direitos decorrentes desta Lei⁴⁴.

A tolerância do Estado ao direito linguístico ao uso, pelo refugiado, do próprio idioma, não se confunde com a prestação estatal positiva no sentido de garantir aos solicitantes de refúgio acessibilidade linguística aos serviços públicos, no entanto, como já apontado por Sigales-Gonçalves⁴⁵. O fato de a plataforma do Sisconare e seus formulários serem disponibilizados apenas em língua portuguesa, já passado mais de um ano de sua implementação no país, configura inobservân-

⁴³ SIGALES-GONÇALVES, Op.cit.

⁴⁴ BRASIL. Presidência da República. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

⁴⁵ SIGALES-GONÇALVES, Op.cit.

cia de direito humano linguístico dos solicitantes de refúgio e pode configurar barreira linguística para a efetivação do direito de petição ao Poder Público previsto no art. 5º, inciso XXXIV⁴⁶, da Constituição de 88.

É interessante observar a iniciativa recente do Ministério de Justiça e Cidadania de disponibilizar em seu canal próprio no *YouTube* uma série de vídeos explicativos sobre o acesso ao Sisconare⁴⁷. Todos os vídeos são em língua portuguesa escrita, sem áudio, ainda que ricos em elementos visuais ilustrativos da página do sistema. Assim, no cenário de inacessibilidade digital e linguística, é relevante considerar o papel que assumem entidades da sociedade civil que, ocupando o lugar do Estado, têm se mobilizado para continuar prestando auxílio aos refugiados para o procedimento de solicitação da condição de refúgio. Sobre isso, tratamos na seção a seguir.

5. A Necessidade de Atuação do Terceiro Setor

Apesar de pensada para democratizar o acesso em larga escala ao visar uma via direta aos solicitantes

⁴⁶ Art. 5º, XXXIV: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; [...]”

⁴⁷ Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PL_2ICZD8CqUuVQsa80T6Cw-x2LAesAeBH>. Acesso em: 07 mar. 2021.

de refúgio ao direito protetivo previsto em lei, a plataforma Sisconare ainda está longe de atingir, de forma plena, seus objetivos.

Frente aos entraves tecnológicos e linguísticos, moldados pela máxima problemática socioeconômica de quem tem meios equânimes de acesso e condições, os órgãos da sociedade civil e governamentais seguem no protagonismo das frentes de atendimento, de orientação e (ainda) de solicitação.

Uma proposta de autonomia que perpetua a dependência, a plataforma Sisconare evoca o tom ineficiente da administração pública no Brasil ao não contemplar e nem levar em conta as especificidades da população para qual foi pensada como solução. Ao se tratar do público migrante, envolto em inúmeras situações propiciadoras de vulnerabilidade que envolvem sua existência, a não aderência à plataforma, que deveria facilitar e ajudar sua plena cidadania no local de destino, implica dura realidade que poderá, em última instância, custar a vida.

Se as organizações da sociedade civil e governamentais já atuavam como mediadoras políticas dos direitos das pessoas migrantes no Brasil, com fortes ações de advocacy, redes de apoio e de articulação, incidência política e acompanhamento legislativo, agora, com o Sisconare e todas suas limitações estruturais, esta realidade tende a se perpetuar por mais algum tempo. Nota-se a dependência do terceiro setor sobretudo no papel de mediação entre as pessoas solicitantes de re-

fúgio e o sistema eletrônico, seja para viabilizar o acesso à internet, traduzir os termos ou ainda explicar o processo de solicitação de refúgio.

Ainda, em situação de pandemia, em que os processos de digitalização se aceleraram e as medidas de isolamento social ainda tomam corpo no cotidiano das cidades, a plataforma do Sisconare seria a proposta ideal para garantir uma vivência mais plena e humana aos solicitantes de refúgio no Brasil, uma vez que os atendimentos presenciais tornaram-se menos expressivos e até mesmo raros.

Para as entidades que atuam no apoio e na acolhida das pessoas em mobilidade, o ciclo de triagem, de análise, de acolhimento, de orientação e de encaminhamento, ainda precisa ocorrer presencialmente devido às problemáticas linguísticas, tecnológicas e culturais existentes no processo. Segundo entrevista dada à Cáritas do Rio de Janeiro, Larissa Geritana, coordenadora de Políticas de Refúgio do Conare, afirma: “A ideia é boa, a interface é fácil de entender. Pensaram em como facilitar a vida do solicitante, mas, no momento, estamos vivendo um período de adaptação”⁴⁸.

Resta aguardar os ajustes para a real efetividade da plataforma enquanto a vida dos solicitantes de refúgio no Brasil segue desassistida diante do não plane-

⁴⁸ CÁRITAS, Rio de Janeiro. *Nova plataforma digital muda procedimento para solicitação de refúgio no Brasil*. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://www.caritas-rj.org.br/nova-plataforma-digital-muda-procedimento-para-solicitacao-de-refugio-no-brasil.html>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

jamento governamental.

Conclusões

Este capítulo se propôs a observar possíveis efeitos da implementação do Sisconare no processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

Para delinear o cenário jurídico relacionado ao refúgio, considerou-se as normativas internacionais ratificadas e o próprio ordenamento jurídico interno que é considerado um dos mais protetivos entre países signatários dos tratados internacionais relacionados às migrações forçadas. Porém, até mesmo um ordenamento considerado protetivo é passível de questionamento visto que, como Mezzadra ensina, parte de pressupostos como a fragmentação dos espaços de cidadania e da uniformização da subjetividade da pessoa refugiada.

Ainda, foram colocados dois pontos. Um de ordem social, pontuando que, no Brasil, as políticas de acolhimento e integração da pessoa refugiada são escassas, implicando um contexto em que a maior parte desta população vive em condições precarizadas ao acesso a trabalho, educação, moradia e saúde, o que inclui o aprendizado da língua portuguesa de forma mais completa e o acesso à internet e a aparelhos eletrônicos.

Outro ponto, de ordem formal, destacando que, embora exista o Estatuto do Refugiado que é uma Lei

Nacional, a maior parte das normas que tratam questões do refúgio são de carga normativa inferiores, o que permite maior possibilidade de interferência política e menor segurança jurídica.

Neste cenário e em meio ao aumento das solicitações de refúgio nos últimos anos, o sistema unificado de processamento dos pedidos de refúgio surgiu como proposta de facilitação do processamento dessas solicitações. Porém, apenas alguns casos são, de fato, contemplados por esta proposta de comunicação: solicitantes de refúgio que possam acessar a internet e que sejam capazes de compreender a língua portuguesa e se expressar por ela.

Considerada a necessária combinação desses fatores mencionados, o Sistema atua majoritariamente na exclusão dos solicitantes de refúgio a comunicarem-se com o órgão responsável pelo processamento de seus pedidos. Tais limitações recolocam a relevância e a necessidade da atuação do terceiro setor não apenas nas tarefas já antes assumidas, mas agora também, em grande parte da mediação relacionada à solicitação do refúgio no Brasil.

Apontando desconexões entre a norma e a prática, espera-se que estes sejam revistos e que ferramentas que permitam o amplo acesso ao processo de solicitação de refúgio sejam implementadas.

Referências Bibliográficas

CÁRITAS, Rio de Janeiro. *Nova plataforma digital muda*

procedimento para solicitação de refúgio no Brasil. Rio de Janeiro, 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 4.ed. São Paulo: Martins fontes, 2000.

MEZZADRA, Sandro. MULTIPLICAÇÃO DAS FRONTEIRAS E DAS PRÁTICAS DE MOBILIDADE. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 23, n. 44, p. 11-30, 2015.

Plataforma Regional de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela – Plataforma R4V (2019). *Evaluación Regional sobre Necesidades de Información y Comunicación*, de novembro de 2019.

SIGALES-GONÇALVES, Jael S. Direitos linguísticos e políticas linguísticas no Brasil: uma análise de processos seletivos para acesso à universidade pública por migrantes forçados. *Língua e Instrumentos Linguísticos*, v. 43, p. 192-216, 2019.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. *Refúgio em Números*. In: Observatório das Migrações Internacionais. Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

Da Possibilidade de Aplicação do Procedimento de Refúgio nos Casos de Asilo Político no Brasil

Lilian Yamamoto*

Introdução

O Brasil inclui duas formas de proteção aos estrangeiros que são forçados a saírem de seus países: o asilo político e o refúgio. O surgimento dessas formas de proteção provém de contextos históricos distintos e protege indivíduos de categorias sociais muito diferentes. Enquanto o asilo na região latino-americana pretendia proteger indivíduos que fugiam de seus países de origem onde ocorriam golpes no período de guerras de independência dos países latino-americanos no século XIX, direcionado principalmente para dirigentes políticos, o refúgio visava a proteção de cidadãos europeus que escapavam da Segunda Guerra Mundial.

O asilo político na América Latina foi estabelecido pela primeira vez no Tratado Sobre Direito Penal Internacional (1889)¹ e, desde então, diversos tratados regionais o incorporaram na sua matéria. Enquanto a aplicação do asilo político ocorre raramente, o refú-

*Doutora em Direito Internacional, Universidade Kanagawa, Japão. Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Língua, Literatura e Cultura Japonesa da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA).

² Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Tratado_sobre_Derecho_Penal_Internacional_Montevideo_1889.pdf> Acesso em: 18 fev. 2021.

gio é solicitado com maior frequência. O refúgio conta com o embasamento legal internacional na Convenção relativa ao Status de Refugiado (Convenção de 51)² e nacional (Lei 9474/97)³. O Brasil ratificou a Convenção de 51 em 1961 e o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁴, em 1972. Este eliminou a limitação geográfica de que refugiados seriam indivíduos exclusivamente provenientes da Europa. Apesar da ratificação da Convenção de 51 ter ocorrido na década de 60, o número de refugiados aumentou após a democratização na década de 80⁵.

Os asilados, por sua vez, sofrem perseguição real dos governos de seus países de origem devido à dissidência política representado por atos que não sejam crimes comuns de acordo com a lei penal. Não obstante essa afirmação, em alguns casos, as pessoas protegidas não passariam pelos testes de restrições nos instrumentos de direitos humanos. Por exemplo, Alfredo Stroessner Matiuda, o ex-presidente do Paraguai, acusado de ter cometido violações de direitos humanos no período em que esteve na presidência entre 1954 e 1989 recebeu asilo político, apesar dos protestos do

² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁴ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁵ VEDOVATO, L. R. Direito dos refugiados e realidade: a necessária diminuição das distâncias entre o declarado e o alcançado, p.305. In: RAMOS, A.C., RODRIGUES, G. e ALMEIDA, G.A.(Orgs.). *60 Anos de ACNUR-perspectivas do futuro*. São Paulo: ACNUR, 2011

Paraguai, permanecendo no Brasil até a sua morte em 2006⁶.

Os refugiados são indivíduos que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas ou que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, são obrigados a deixar seu país de nacionalidade (art. 1º, Lei 9474/97)⁷. No Brasil, o procedimento de determinação do status do refugiado goza de legislação específica, órgão decisório próprio em nível administrativo.

Este capítulo pretende demonstrar que o procedimento de refúgio é suficiente para a proteção aos estrangeiros, trazendo como benefício o tratamento uniforme entre os estrangeiros e a manutenção da reputação brasileira como um estado de direito perante a comunidade internacional.

⁶RAMOS, M. *Quem é Stroessner, o ditador paraguaio elogiado por Bolsonaro?* Brasil de fato, 26 fev.2019 Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/02/26/quem-e-stroessner-o-ditador-paraguaio-elogiado-por-bolsonaro>> Acesso em: 15 fev. 2021.

⁷Art. 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.

1 As Diferenças entre o Refúgio e o Asilo Político

Apesar do refúgio e do asilo político serem diferentes categorias de proteção, como é afirmado tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, o procedimento para determinação do status do refugiado poderia suprimir a aplicação do asilo político territorial uma vez que os fundamentos para sua proteção abrangem aquelas previstas pelo asilo político. Outrossim, a aplicação do asilo político praticamente se encontra em desuso, com poucos contemplados no território nacional. Também a aplicação de ambos os institutos resulta em um tratamento que não segue o princípio previsto no art. 7 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH):

Todos são iguais perante a lei e tem direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos tem direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

A aplicação diferenciada demonstra em que algumas situações ainda o “*todos são iguais, mas uns são mais iguais do que outros.*” O refúgio e o asilo ambicionam a proteção a indivíduos por outro Estado que não seja de origem, se fundam na solidariedade e na cooperação internacional. Também procuram a efetivação dos direitos humanos⁸. Carvalho Ramos⁹ aponta

⁸ JUBILUT, L.L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 1.ed. São Paulo: Método, 2007. p.49.

⁹ CARVALHO RAMOS, A. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, A.C., RODRIGUES, G. e ALMEIDA, G.A.(Orgs.). *60 Anos de ACNUR-perspectivas do futuro*. São Paulo:

as diferenças¹⁰ entre os dois institutos. Verifica-se nos próximos itens que poderia ocorrer uma harmonização de modo que a aplicação do refúgio se tornaria predominante em detrimento da concessão do asilo político.

1)O asilo destina-se a acolher o perseguido político enquanto o refúgio destina-se a vários tipos de perseguição. O refúgio é concedido quando fica comprovado que o solicitante tem fundados temores de sofrer perseguição por raça, nacionalidade, religião, pertencer a determinado grupo social ou por opinião política. O último elemento tem fundamento comum ao asilo. Apesar de ser apontado que o asilo político é concedido por crimes políticos ao passo que o refúgio é concedido por opinião política, o conceito de “opinião política” também engloba o crime político, por ser um ato de manifestação exteriorizada de tal opinião. A decisão sobre o ato ser considerado como crime político é feita caso por caso, como será explicado em maiores detalhes em uma seção própria deste estudo.

2)O refúgio pode ser concedido com base em fundado temor de perseguição enquanto o asilo tem um caráter urgência¹¹. Se para o refúgio basta apenas um

ACNUR, 2011. p.41

¹⁰ Outras diferenças são: o refúgio é regido por tratados universais e o asilo por tratados regionais na América Latina; o refúgio pode ser concedido em um quadro de violação grave e sistemática de direitos humanos na região para a qual o indivíduo não pode retornar; o asilo não contempla tal hipótese de concessão; no refúgio, o solicitante de refúgio possui direito público subjetivo de ingresso no território nacional, o que não ocorre com o solicitante de asilo. Ibid.p.40-41.

¹¹ CARVALHO RAMOS, Op.cit., p.41.

fundado temor, também será concedido em casos em que haja urgência. O elemento de urgência teria um papel diverso caso o indivíduo se encontre fora do território brasileiro. Nesse caso, a possibilidade de conceder asilo diplomático seria efetiva para a proteção do indivíduo em um primeiro momento.

3) O refúgio tem uma organização internacional de capacitação e supervisão enquanto o asilo não. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) tem o papel de capacitação no caso de refúgio e apatridia, contribuindo para que os países possam oferecer soluções para os solicitantes de refúgio, mas não interfere na decisão estatal de concessão do refúgio ou não. O asilo não dispõe de tal órgão com as mesmas funções.

4) A Lei do Refúgio instituiu um órgão de julgamento (Comitê Nacional dos Refugiados - CONARE) e estabelece cláusulas de inclusão, cessação e exclusão enquanto o asilo é regido pela Lei da Migração 13.445, de 2017, havendo maior liberdade administrativa para a sua denegação e concessão. O asilo tem um caráter arbitrário de ato soberano que não precisa ser justificado perante a comunidade internacional¹². Se não há transparência e previsão de procedimento para a solicitação de asilo que vantagem teria o indivíduo em solicitar asilo em detrimento do refúgio? A solicitação

¹² LEÃO, R.Z.R. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. In BARRETO, L.P.T. (Org.). *Refúgio no Brasil- a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília, Ministério da Justiça, 2010. p.76

do asilo só seria vantajosa para aquele que tivesse a forte convicção de que receberá tal proteção do governo, caso contrário seria mais seguro solicitar o refúgio.

5) A decisão de reconhecimento do refúgio tem natureza declaratória e a do asilo é constitutiva, isto é, se o solicitante de refúgio preencher as condições terá direito à proteção ao passo que o solicitante de asilo poderá ter o pedido denegado por motivos de política internacional¹³. Em países que recebem solicitantes de refúgio também ocorre dependência de condições políticas, muitas vezes não representando limitação de soberania. Em países como a Nova Zelândia¹⁴ e o Canadá¹⁵ a admissão de refugiados por reassentamento é guiada por quotas determinadas anualmente pelos governos. Os países fazem declarações de intenções sobre a importância do direito ao refúgio, mas o Direito Internacional dos refugiados não determina como os governos deverão responder nos casos de migrações involuntárias¹⁶. Desse modo, apesar de ser afirmado que o refúgio tem natureza declaratória, há limitações no seu reconhecimento.

¹³ CARVALHO RAMOS, Op.cit., p.41.

¹⁴ NEW ZEALAND IMMIGRATION, *New Zealand Refugee Quota Programme*. s.d. Disponível em: <<https://www.immigration.govt.nz/about-us/what-we-do/our-strategies-and-projects/supporting-refugees-and-asylum-seekers/refugee-and-protection-unit/new-zealand-refugee-quota-programme>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

¹⁵ GOVERNMENT OF CANADA. *UNHCR resettlement book*. 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3c5e55594.pdf>> Acesso em: 5 abr. 2021.

¹⁶ DAUVERGNE, C. *Humanitarianism, identity and nation: migration laws of Australia and Canada*. Vancouver: UBC Press, 2005. p.86

A prática do governo demonstra que asilo e refúgio podem ser intercambiáveis, dependendo dos ânimos interestatais. Também não há uma legislação específica pormenorizada acerca do asilo político o que facilita a escolha governamental em optar por um sistema ou outro. Entretanto, a aplicação do asilo político territorial é raro e por ser de alcance mais restrito poderia até mesmo ser englobado pela determinação do status do refugiado.

2 Conceito de Crime Político no Supremo Tribunal Federal (STF)

Quando o país de origem dos refugiados ou asilados solicitam extradição, o STF examina se o ato cometido pelo indivíduo tem caráter político, levando em consideração se o crime foi cometido contra chefe de Estado ou autoridades, se o crime cometido pode ser considerado como terrorismo, genocídio, crime contra a humanidade ou crime de guerra (art. 82, parágrafo 4º da Lei de Migração 13.445/2017)¹⁷. Não será passível de extradição indivíduo que tenha cometido crime político (art.82, inciso VII da Lei de Migração)¹⁸.

A jurisprudência internacional inclui várias abordagens para fazer a interpretação do crime: o teste

¹⁷ Art. 82. Não se concederá a extradição quando:[...] § 4º O Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crime político o atentado contra chefe de Estado ou quaisquer autoridades, bem como crime contra a humanidade, crime de guerra, crime de genocídio e terrorismo.

¹⁸ Art. 82. Não se concederá a extradição quando: [...]VII - o fato constituir crime político ou de opinião;

da motivação política (subjetivo); teoria dos direitos violados (objetiva); o modelo de conexão (objetivo); o teste de incidência política (objetivo); e a abordagem mista (combina incidência política, conexão e teste de motivação)¹⁹. A doutrina classifica o crime político em puro e relativo. Aquele é direcionado contra o governo e não possui elementos de crime comum. Tem sido limitado para traição, sedição e espionagem. O crime político relativo inclui crimes comuns relacionados com objetivo político, p.ex., crimes comuns cometidos com finalidades políticas como o homicídio e o furto²⁰.

Não há um conceito pacífico de crime político. Assim, para que se possa avaliar o caráter político do crime, a jurisprudência avalia diversos fatores, como a participação do indivíduo em um movimento político, a conexão entre o crime e o objetivo político e a proporcionalidade.

Há crimes que são considerados como hediondos e que opõem o conceito de mundo civilizado, como os crimes de guerra, genocídio, escravidão dentre outros. Muitos tratados excluem este tipo de crimes como político²¹, assim como fez a legislação brasileira. O concei-

¹⁹ BLAKESLEY, C.L. The evisceration of the political offense exception to extradition. *Scholarly Works. Paper 321*, p.109-124, 1986. p.112. Disponível em: <<http://scholars.law.unlv.edu/facpub/321>>. Acesso em: 10 fev. 2021. p.112.

²⁰ Ibid, p.112.

²¹ CANTRELL, C. L. The Political Offense Exemption in International Extradition: A Comparison of the United States, Great Britain and the Republic of Ireland. *Marquette Law Review*, v. 60, n.3, p.778-824, 1977. p.782.

to de crime político poderia derivar também de acordo com o objeto violado, no caso da teoria objetiva, ou de acordo com a motivação do criminoso, no caso da teoria subjetiva. Poderá também haver uma combinação entre eles.

Apesar de o STF considerar a motivação da ação para definir crime político, é feita uma avaliação do critério objetivo previsto no art. 1º, da Lei de Segurança Nacional (7170/83)²². Dessa forma, a menos que se afete a integridade territorial, soberania nacional, regime representativo democrático, federação e Estado de direito, ou os chefes dos poderes da federação, será difícil considerar o ato como um crime político. Um crime não é político devido a sua função, motivação ou escopo.

No que se refere a crimes complexos - aqueles em que há combinação de crimes políticos e comuns - o STF decide se o caráter de crime comum prevalece²³ sobre o elemento político, fazendo uso do teste de predominância.

No caso Falco²⁴, foi decidido que a associação ilegal qualificada e rebelião agravada, crimes estabeleci-

²² Art. 1º - Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão:

I - a integridade territorial e a soberania nacional;

II - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito;

III - a pessoa dos chefes dos Poderes da União

²³ VELLOSO, C.M.S. Natureza jurídica do ato concessivo do status de refugiado e seu controle pelo Poder Judiciário. Revista de Direito Administrativo. v. 250, p. 276-288, 2009. p. 286.

²⁴ Extradicação 493/ Argentina

dos pelo Código Penal Argentino, são crimes políticos puros. Com relação a outros crimes, o STF entendeu que eles “estavam contaminados pelo fato principal de natureza política, a rebelião armada e que, portanto, eles eram indissolúvelmente conexos e constituíam crimes políticos relativos.”

No caso Firmenich²⁵, o chefe das guerrilhas Montoneros na Argentina, o voto dissidente do juiz Francisco Rezek fez importantes esclarecimentos por propor o critério considerado no exame do caráter político preponderante: a situação institucional enfrentada pelo criminoso. Assim, seria essencial examinar o contexto político em que o acusado vivia para poder avaliar se ele teria alternativas à violência²⁶. Rezek acreditava que a Argentina se encontrava sob um regime autoritário no qual Firmenich não teria outra alternativa a não ser a violência para fazer oposição, votando contra a sua extradição. Apesar disso, ele foi extraditado para a Argentina. A sua extradição foi interpretada como um avanço da democracia na região porque o Poder Judiciário dos países latino-americanos tenderiam a aceitar interpretações muito flexíveis do que seria uma exceção política à extradição, em especial quando aplicadas a ex-chefes de Estado²⁷.

²⁵Extradição 417/República Argentina, rel. p/ acórdão o min. Oscar Corrêa, RTJ 111/16.

²⁶Extradição 417/República Argentina, rel. p/ acórdão o min. Oscar Corrêa, RTJ 111/16.

²⁷ MENDÉZ, J. E. Significance of Fujimori Trial. *American University International Law Review*, v.25, n.4, p. 649-656, 2010. p.652.

Franco²⁸ aponta os critérios gerais das decisões do STF como o de preponderância, isto é que avalia se há supremacia do caráter político e dos meios utilizados, onde se examine se a violência empregada nos delitos era justificável no contexto. A jurisprudência brasileira, assim, adota o crime político de acordo com a teoria de direitos violados, o teste da motivação política ou uma combinação entre ambos.

3. Da Inclusão do Crime Político no Conceito de “Opinião Política” como Fundamento de Refúgio

Uma das diferenças apontadas entre o asilo político e o refúgio seria que àquele é concedido para aqueles que são perseguidos devido a ‘crimes políticos’ e este prevê proteção a indivíduos com fundado temor de perseguição devido à opinião política dentre outros motivos como perseguição devido à religião, política, raça, grupo social e opinião política. Entretanto, como será analisada nesta seção, a doutrina referente ao refúgio reconhece que os crimes políticos são uma forma de manifestação da opinião política.

A expressão de opiniões políticas é assegurada pelo art. 19, da DUDH, que estabelece que:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas

²⁸ FRANCO, I.C.S. *A construção do conceito de crime político no STF na nova ordem constitucional: mudanças de entendimento nos Casos Battisti e Lei de Anistia?* 2010. Disponível em: <http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/168_Monografia-Ivan-de-Franco.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021. p.60.

opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

Tal liberdade, porém, sofre limitações para que não haja, por exemplo, violação de direitos estipulados por instrumentos de direitos humanos, como por exemplo, a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968)²⁹. O Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado (2019)³⁰ de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 67 denota, porém, que não basta a existência de uma ideia diferente do governo, é necessário demonstrar que devido a esta opinião o indivíduo tema a perseguição. Além disso, a perseguição causada por opiniões sobre as políticas governamentais pressupõe que o solicitante tenha ideias que não sejam toleradas pelas autoridades. Isto é, as opiniões devem ser notadas pelas autoridades e atribuídas a eles pelo solicitante (parágrafo 80).

Há alguns elementos que são considerados de modo a avaliar se o crime tem natureza política: motivo genuinamente político; ser relacionado ao objetivo político; meios que sejam proporcionais aos objetivos políticos, e não ser atroz. Para analisar isso, é necessário considerar o contexto e as circunstâncias³¹.

²⁹ Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf> Acesso em: 25 fev. 2021.

³⁰ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>> Acesso em: 25 fev. 2021.

³¹ ACNUR. *Brief of the Office of the UNHCR as Amicus Curiae in support of respondent*. Immigration and Naturalization service v. Juan Anibal Aguirre-Aguirre, 1999. p.3.

Quando se deve decidir se há uma natureza política do crime, o ACNUR tem uma posição clara que, se os atos são atroz, eles não poderiam ser qualificados como políticos. Assim, o uso de assassinato indiscriminado, execução sumária, tortura e outras atrocidades para alcançar fins políticos não passa pelo teste de proporcionalidade. Dessa forma, é importante considerar a proporcionalidade e objetivos políticos³².

As decisões em países como os Estados Unidos e Grã-Bretanha reconhece exceções aos crimes comuns em um contexto de conflitos. Neste caso, os crimes comuns poderão ser considerados como crimes políticos. Mas, também deverão estar relacionados com a promoção de um objetivo político. Em geral, o crime não é considerado como político nos seguintes casos:

1) não há uma causa direta e próxima em relação a um objetivo político; 2) o crime é excessivo para um crime com objetivo político³³. Caso o crime tenha sido contra um cidadão, esta acusação não será reconhecida como fundamento para o reconhecimento do refúgio. Assim, no caso de um ato terrorista que traga danos para toda a sociedade, não haverá crime político.

A opinião política como uma razão para temor de perseguição de acordo com a Convenção de 51 divide-se em duas possibilidades: acusação por crime político ou por perseguição por opinião política. O Manual

³² Ibid., p.25.

³³ GOODWIN- GILL, G.S. The refugee in international law. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 1995. p.65.

de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado de acordo com a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 prevê orientações do que seria um criminoso político:

84. Quando uma pessoa é submetida a um processo judicial ou a uma punição por um crime político, é preciso verificar se o processo judicial foi um resultado das opiniões políticas do solicitante ou de atos motivados por razões políticas. Se o procedimento judicial for consequência de condutas puníveis cometidas por motivos políticos e se a pena prevista estiver em conformidade com a legislação do país em causa, o temor desse processo judicial, por si só, não fará do solicitante um refugiado.

85. Determinar se um infrator comum pode também ser considerado um refugiado depende de vários outros fatores. O procedimento judicial por uma infração pode, dependendo das circunstâncias, ser um pretexto para punir o infrator pelas suas opiniões políticas ou pela expressão dessas opiniões. Também pode haver razão para acreditar que um infrator comum estaria exposto a uma pena excessiva ou arbitrária pela suposta infração. Essa pena excessiva ou arbitrária será equivalente à perseguição.

86. Para determinar se um infrator comum pode ser considerado um refugiado, convém considerar também os seguintes elementos: a personalidade do solicitante, as suas opiniões políticas, as motivações do seu ato, a natureza do ato cometido, a natureza dos procedimentos judiciais, os seus motivos, bem como a natureza da lei em que o procedimento judicial se baseia. Esses elementos podem contribuir para mostrar que a pessoa em causa não teme apenas o procedimento judicial e a pena imposta – legalmente previstos – pelo ato

que cometeu, mas, sobretudo, a perseguição da qual é ou pode ser alvo.

Uma vez que crime político pode ser interpretado como uma manifestação de ideia política, como apontado pelo Manual do ACNUR³⁴, a alegada diferença entre a razão de asilo político para conceder proteção e a determinação do estatuto do refugiado inexistente.

A Lei de Migração inclui cláusulas de exclusão para a concessão de asilo (art. 28)³⁵ assim como o Estatuto do Refugiado, que estabelece que um “indivíduo não se beneficiará da condição de refugiado se tiver cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado em atos terroristas ou tráfico de drogas” (art. 3º, inciso III)³⁶. Verifica-se, portanto, que os crimes políticos são parte da manifestação de opinião política, fundamento para o reconhecimento do refúgio.

Conclusão

³⁴ UNHCR. Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection. 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>> Acesso em: 25 fev. 2021

³⁵ Art. 28. Não se concederá asilo a quem tenha cometido crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002 .

³⁶ Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:[...] III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas.

Apesar de ser possível argumentar que é desnecessário manter o asilo político territorial uma vez que aqueles que poderiam ser protegidos por ele também seriam passíveis de proteção pelo estatuto do refugiado, o asilo tem previsão constitucional, como um princípio das relações internacionais (art. 4º). É uma proteção concedida por relações diplomáticas.

Enquanto o estatuto do refugiado tem um caráter técnico estabelecido pelo Estatuto do Refugiado, o asilo político é concedido sem critérios definidos, de forma discricionária, permitindo a proteção sem grandes restrições legais para os amigos das autoridades, o que viabiliza que se ignore questões de direitos humanos. Se o estrangeiro passa pelos critérios de refúgio, não há motivo para que ele solicite asilo político. Sendo assim, em consideração ao respeito por um procedimento previsível, com critérios claros, comuns aos Estados Democráticos de Direito, a solicitação de proteção na forma de refúgio sobrepõe a de asilo.

Mas, uma vez que é improvável que o asilo político seja eliminado em médio prazo, ao menos a aplicação de ambos os institutos deve respeitar as cláusulas de exclusão presentes em tratados internacionais.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Brief of the Office of the UNHCR as Amicus Curiae in support of respondent*. Immigration and Naturalization service v. Juan Anibal Aguirre-Aguirre, 1999.

BLAKESLEY, C.L. The evisceration of the political offense exception to extradition, *Scholarly Works. Paper* 321, 1986.

CANTRELL, C. L. The Political Offense Exemption in International Extradition: A Comparison of the United States, Great Britain and the Republic of Ireland. *Marquette Law Review*, v. 60, n.3, p.778-824, 1977.

CARVALHO RAMOS, A. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS,A.C., RODRIGUES, G. e ALMEIDA, G.A.(Orgs.). *60 Anos de ACNUR-perspectivas do futuro*. São Paulo: ACNUR, 2011.

FRANCO, I.C.S. *A construção do conceito de crime político no STF na nova ordem constitucional: mudanças de entendimento nos Casos Battisti e Lei de Anistia?* 2010.

GOODWIN- GILL, G.S. *The refugee in international law*. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 1995.

JUBILUT, L.L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 1.ed. São Paulo: Método. 2007.

_____. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America? *Journal of Refugee Studies*, v. 19, n.1, p.22-44, 2006.

LEÃO, R.Z.R. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. In BARRETO, L.P.T. (Org.). *Refúgio no Brasil- a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília, Ministério da Justiça, 2010.

MENDÉZ, J. E. Significance of Fujimori Trial. *American University International Law Review*, v.25, n.4, p. 649-

656, 2010.

VEDOVATO, L. R. Direito dos refugiados e realidade: a necessária diminuição das distâncias entre o declarado e o alcançado. In: RAMOS, A.C., RODRIGUES, G. e ALMEIDA, G.A.(Orgs.). *60 Anos de ACNUR-perspectivas do futuro*. São Paulo: ACNUR, 2011

VELLOSO, C.M.S. Natureza jurídica do ato concessivo do status de refugiado e seu controle pelo Poder Judiciário. *Revista de Direito Administrativo*, v. 250, p. 276-288, 2009.

A Definição Ampliada de Refugiado na Garantia de Direitos no Contexto Brasileiro

Luíza Helena Almeida*
Anna Clara Monjardim**

Introdução

A Declaração da Organização dos Estados Americanos (OEA) de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)¹, a exemplo da Convenção Africana de 1969², ampliou a possibilidade da proteção dos refugiados nas Américas a partir de seu reconhecimento, ao trazer em seu texto uma definição que expande a definição clássica de refúgio da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)³ e seu Protocolo relativo ao Status dos Refugia-

*Cientista Política pela Universidade de Brasília (UnB). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional, Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares (CEAM)/UnB. Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC)/UnB.

** Mestre em Direitos Humanos pela *London School of Economics and Political Science* (LSE). Advogada formada pela Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio).

¹ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África de 1969. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>> Acesso em: 22 mar.2021.

³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

dos de 1967 (Protocolo de 67)⁴.

A definição ampliada possibilita o reconhecimento e proteção de um coletivo de refugiados que deixam, em fluxo massivo, seu país de origem. O Brasil foi influenciado pelo chamado espírito de Cartagena⁵ e adotou em sua Lei de Refúgio (Lei 9.474/97)⁶ o reconhecimento de refugiados devido a grave e generalizada violação de direitos humanos.

Nesse sentido, nos últimos anos, o Brasil tem sido receptor de solicitantes de refúgio que dependem do reconhecimento da condição de refugiado de maneira coletiva, ao invés de uma perseguição individualizada prevista pela definição clássica de refugiado da Convenção de 51. Exemplos são os solicitantes de refúgio provenientes da Síria e da Venezuela^{7,8}.

⁴ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁵ Conforme explica Jubilut e Madureira, a Declaração de Cartagena promove uma visão humanística da proteção dos refugiados e demais migrantes forçados na América Latina, buscando-se a proteção integral dos refugiados e também à proteção complementar daqueles que não se encaixam na definição ampliada de refugiado. O chamado espírito de Cartagena se refere ao caráter inovador e encorajador da Declaração. JUBILUT, Liliana Lyra; LIMA MADUREIRA, André de. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes no Marco de Cartagena +30. Dossiê “Migrações Forçadas”. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, ano XXII, n.43, 2014. p. 21-22

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *The Syrians Starting over in Brazil*, 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/news/stories/2016/3/573c364f4/the-syrians-starting-over-in-brazil.html>> Acesso em: 22 mar. 2021.

⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), 85% dos refugiados no mundo são acolhidos por países em desenvolvimento⁹. Países desenvolvidos se mostram menos propensos a acolher e reconhecer as pessoas refugiadas, como é o caso dos membros da União Europeia que possuem regras comuns mais restritivas e não possuem em seu ordenamento jurídico a definição ampliada de refugiado¹⁰.

REFUGIADOS (ACNUR). *Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados>> Acesso em: 22 mar. 2021.

⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. 2020. p.2. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

¹⁰ A União Europeia (UE) possui o chamado Sistema Europeu Comum de Asilo, um conjunto de normas em relação ao refúgio aprovadas em nível europeu, com o objetivo de unificar os procedimentos nos Estados Membros. A norma em vigor acerca da elegibilidade para o refúgio é a Diretiva 2011/95, que possui em seu artigo 2º alínea “d” a definição clássica de refugiado. “Para efeitos da presente diretiva, entende-se por: Refugiado, o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12º. A UE não possui a definição ampliada de refugiado, cabendo aos que não se enquadram na definição clássica solicitar a proteção subsidiária que trata o artigo 15º da Diretiva citada. “Condições de Elegibilidade para Proteção Subsidiária. Ofensas Graves. São Ofensas graves: a) a pena de morte ou a execução; b) a tortura ou a pena ou

O pensamento lógico seria de quem tem mais recursos pode acolher e promover os direitos humanos das pessoas refugiadas em maior escala do que países que ainda tentam atingir o desenvolvimento. Porém, a realidade destoa dessa lógica distributiva. O que se observa no cenário mundial é que os países que se beneficiaram de práticas coloniais, que foi o caso de Estados Membros da União Europeia, adotam normas e práticas para repelir o acolhimento de pessoas refugiadas provenientes de suas antigas colônias.

Nesse sentido, propõe-se uma análise da influência da definição ampliada de refugiado proporcionada pelo espírito de Cartagena no contexto brasileiro e as implicações para a proteção de refugiados a partir de seu reconhecimento, examinados a partir de uma lógica decolonial. Na primeira parte será abordado o contexto brasileiro em conjunto com uma análise decolonial, a partir da relação entre o uso do território e a decolonialidade do poder e do saber. Em seguida, será analisada a resposta brasileira ao influxo de migrantes em vulnerabilidade provenientes da Venezuela e o status migratório conferido a esses migrantes.

1. O Espírito de Cartagena no Contexto Brasileiro

tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem; c) A ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN#d1e1013-9-1>> Acesso em: 22 mar. 2021.

sob a Ótica da Decolonialidade

Cantor e Mora explicam que diferentemente da Convenção Africana de 1969, a Declaração de Cartagena tem caráter recomendatório aos membros da OEA, sendo necessário cada Estado incorporar à sua legislação nacional a definição ampliada de refugiado¹¹. Nesse sentido, os Estados possuem um grau de liberdade ao adotar a definição ampliada de refugiado, não sendo obrigatória a incorporação exata do texto proposto pela Declaração de Cartagena.

Os autores argumentam que a Declaração de Cartagena não deve ser interpretada formalmente como um tratado internacional, mas deve ser adotada de maneira a dar ênfase ao propósito e ao contexto do instrumento internacional no que se refere ao conceito ampliado de refugiado na América Latina¹². Por essa razão, o Brasil incorporou em sua definição de refugiado aquelas pessoas que deixam seu país para buscar refúgio devido a grave e generalizada violação de direitos humanos (Lei 9.474/97, art. 1, inciso III¹³).

Jubilut explica que o Brasil foi o primeiro país a incorporar ao texto da sua lei nacional o chamado

¹¹ CANTOR, David J.; MORA, Diana Trimiño. *A Simple Solution to War Refugees? The Latin American Expanded Definition and its Relationship to IHL*. Paper for RLI/RSC Conference on Refuge from Inhumanity, 2013. p.8.

¹² Ibid, p.9.

¹³ Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

espírito de Cartagena, refletindo a consciência de sua responsabilidade internacional com a aplicação e promoção do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos¹⁴.

A autora explica ainda uma interpretação importante proporcionada pela ampliação do conceito de refugiado. Ao invés de entender como uma mera extensão da definição de refugiado, uma nova teoria propõe que ocorreu uma mudança de foco no critério da determinação da condição de refugiado. Se a definição clássica se apoia nas causas da perseguição individual, a definição proposta pela Declaração de Cartagena foca na situação objetiva dos países de origem¹⁵.

De fato, a análise do pedido de refúgio deve levar em consideração a situação do país de origem, o contexto em que as perseguições no caso concreto ocorreram. Quando se trata de uma situação coletiva, de um fluxo massivo de migrantes em vulnerabilidade, a análise do contexto vivido no país de origem é fundamental para a proteção dessas pessoas.

Em relação à organização da vida social, o território, tanto na origem como no destino, se torna, na definição de Souza¹⁶, um instrumento de exercício de poder na organização da vida social. Para o autor, a

¹⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America? *Journal of Refugee Studies*, v. 19, n.1, 2006. p.31.

¹⁵ *Ibid.*, p.42.

¹⁶ SOUZA, Marcelo José Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Iná Elias Castro et ali (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Bertrand Brasil, 1995. p. 77-99.

territorialidade é a interação por meio do espaço, devido a uma identificação que gera pertencimento. Quando há quebra nesse pertencimento, sobretudo por grave e generalizada violação de direitos humanos, o uso do território também se torna insustentável.

Como aponta Arendt¹⁷, a sociedade espera um certo tipo de comportamento, impondo regras que se aplicam aos vários grupos sociais, envolvendo igualmente a todos. Dessa forma, as diferenças ficam reduzidas ao espaço privado. No entanto, essas regras se aplicam mais a alguns grupos que a outros, gerando desigualdades que no extremo podem chegar a uma exclusão que força o deslocamento de pessoas em busca de condições mínimas de sobrevivência.

Um dos desafios à proteção coletiva de pessoas refugiadas no Brasil é o enquadramento do contexto do país de origem na definição de grave e generalizada violação de direitos humanos. A guerra civil na Síria vem ocorrendo desde 2011 e até o ano de 2019 existiam mais de seis milhões de pessoas que deixaram o país. Segundo o ACNUR, a Síria lidera a lista de países de origem dos refugiados no mundo¹⁸.

Apesar de distante geograficamente da Síria, o Brasil reconheceu 3.768 refugiados provenientes do

¹⁷ ARENDT, Hannah. *A condição Humana*. 10. ed. Forense Universitária, 2007.

¹⁸ ACNUR. *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. 2020. p.3. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>>. Acesso em: 06 fev. 2021

país entre 2011 e 2019¹⁹. Diante de um cenário de guerra com prejuízos aos civis, a vida na Síria implica em uma série de violações diárias dos direitos humanos de seus cidadãos. Cumpre ressaltar que assim como o reconhecimento da condição de refugiado não é automática, o enquadramento de determinado país ou região em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos também não é.

Dessa forma, cabe ao governo a definição do que é e do que não é, coadunando com os conceitos do pensador decolonial Boaventura de Sousa Santos, apresentados por Ndlovu-Gatsheni, que dividem o espaço humano como zona do ser e zona do não ser. A decolonialidade é então definida como uma epistemologia pluriversal voltada para o futuro, que busca se desvincular da tirania do universal abstrato em uma luta para libertar e redimir o sujeito da desumanidade, estando baseada em três conceitos que permitem um melhor entendimento da construção do mundo moderno: colonialidade do poder (as estruturas assimétricas de poder), colonialidade do saber (os tipos e propósitos do conhecimento gerado) e colonialidade do ser (articulação entre subjetividade e ser, desumanização e objetificação dos sujeitos não-hegemônicos)²⁰.

¹⁹ SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. *Refúgio em Números: Observatório das Migrações Internacionais*; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. OBMigra, 2020. p.35

²⁰ NDLOVU-GATSHENI. S. Why decoloniality in the 21th century? *The thinker*, 2013. p. 13-14.

Sebastiani explica que as políticas migratórias são afetadas pela colonialidade do poder e as de integração, pela colonialidade do saber. Porém, para o autor, esses conceitos não são separáveis, pois onde há relações desiguais de poder, há também violência epistêmica. Assim, a integração funcionaria como uma fronteira geopolítica e social por meio da qual se acessa a zona do ser²¹. No mesmo sentido, Steinberger explicita que o poder dos agentes é reforçado pela mobilidade e por seu controle e que o uso do território é fundamental à existência de um agente, quem quer que seja²².

O prolongado conflito armado na Síria implica na clara necessidade de acolhimento dos que deixam o país, porém, a situação não é a mesma de outros países que geraram um fluxo massivo de migrantes em vulnerabilidade. O Brasil passou a receber uma grande quantidade de migrantes provenientes do Haiti, após o terremoto que ocorreu em janeiro de 2010, na capital, Porto Príncipe²³. O terremoto deteriorou ainda mais a situação frágil em que o país se encontrava, tendo em vista que o mesmo já possuía, à época do desastre am-

²¹ SEBASTIANI, L. La colonialidad del poder y del saber en las políticas públicas de la Unión Europea: Reflexiones a partir de una investigación sobre “inmigración” e “integración”. *Revista de Antropología Experimental*, n. 15, p. 535-552, 2015.

²² STEINBERGER, Marília. Território, Estado e políticas públicas espaciais. *Ler*, 2013.

²³ AGÊNCIA BRASIL. *Terremoto que matou 300 mil no Haiti faz 10 anos*. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-01/terremoto-que-matou-300-mil-no-haiti-faz-10-anos>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

biental, um histórico de instabilidade política e econômica.

Apesar de entre os anos de 2011 e 2015 os haitianos terem sido o principal grupo de solicitantes de refúgio no Brasil²⁴, as implicações do terremoto não foram suficientes para motivar o reconhecimento da condição de refugiado dessas pessoas. Razões ambientais para o deslocamento de migrantes em vulnerabilidade ainda não é uma causa elegível para o reconhecimento da condição de refugiado de acordo com o Direito Internacional dos Refugiados.

O Governo brasileiro não reconheceu o Haiti como país em uma violação massiva dos direitos humanos, fazendo com que esses solicitantes não pudessem ser reconhecidos como refugiados caso não apresentassem um fundado temor de perseguição pelos motivos elencados no Estatuto do Refugiado. A solução encontrada pelo Governo brasileiro foi conceder residência temporária a esses solicitantes de refúgio provenientes do Haiti, na época em que o Estatuto do Estrangeiro²⁵ ainda estava em vigência²⁶.

Maldonado-Torres utiliza a revolução haitiana como exemplo de atitude decolonial, a qual está enraizada em projetos insurgentes que resistem, questio-

²⁴ SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. Op. cit., p. 28

²⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm> Acesso em: 22 mar. 2021.

²⁶ O Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80) foi revogado quando a nova Lei de Migrações (Lei n. 13.445/2017) entrou em vigor em 2017.

nam e buscam mudar padrões coloniais do ser, do saber e do poder. Segundo o autor, a revolução haitiana impactou toda a região caribenha e inspirou diversos projetos emancipatórios, não sendo apenas um novo tipo de projeto, mas uma nova atitude, que se desfaz de um presente colonizado que o exclui da zona do ser humano por um futuro descolonizado. A memória tem, assim, um papel importante nessa oposição entre presente e futuro²⁷.

De acordo com Abrahão, tanto o fluxo migratório de haitianos como de venezuelanos constitui uma migração pela sobrevivência, que é uma forma de migração forçada. Para o autor, a história política das migrações é de luta pelo reconhecimento, uma vez que migrar é filosoficamente um direito inerente ao ser humano. O autor, então, propõe a formulação de uma política pública migratória para lidar com essa situação de forma clara, definida e objetiva²⁸.

O antigo Estatuto do Estrangeiro não previa expressamente a possibilidade da concessão de residência por razões humanitárias, o que mudou com a promulgação da nova Lei de Migrações (13.445/2017²⁹). A partir do ano de 2016, os venezuelanos se tornaram a

²⁷ MALDONADO-TORRES, Nelson. Transdisciplinaridade e decolonialidade. *Sociedade e Estado*, v.31, n.1, p. 88-89, 2016.

²⁸ ABRAHAO, Bernardo Adame. *Estratégia migratória dos refugiados em Roraima nos anos de 2014 a 2017*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteira. 2019. p. 12, 15, 94.

²⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm> Acesso em: 22 mar. 2021

principal nacionalidade a solicitar refúgio no Brasil³⁰. O contexto da migração venezuelana é de diferentes formas inovador ao Brasil, não só na resposta humanitária de acolhimento aos migrantes em vulnerabilidade, mas também da aplicação da Declaração de Cartagena para um país em que o motivo da fuga de seus nacionais não é um conflito armado.

2. A Resposta Humanitária Brasileira aos Migrantes Venezuelanos

Diante da crise humanitária na Venezuela, os migrantes provenientes desse país passaram a ter a possibilidade de receber autorização de residência no Brasil com base no art. 30, I, alínea 'c', da Lei de Migrações (13.445/2017³¹). Esses migrantes em vulnerabilidade são orientados a solicitar a residência temporária ou o refúgio, cabendo a eles tomarem a decisão sobre a modalidade do pedido. Porém, o Governo brasileiro decidiu apenas em 2019 reconhecer a grave e generalizada violação de direitos humanos que vem ocorrendo na Venezuela.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública reconheceu a violação massiva dos direitos humanos, principalmente a violação do direito à alimentação, saúde,

³⁰ SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. Op.cit., p. 28.

³¹ Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: I - a residência tenha como finalidade: c) acolhida humanitária.

educação e trabalho, além da incapacidade de as autoridades venezuelanas protegerem seus cidadãos frente à violência e instabilidade política³². Diante dessa decisão, até setembro de 2020 haviam sido reconhecidos 46.343 refugiados venezuelanos no Brasil, frente aos 145.462 venezuelanos com autorização de residência temporária ou definitiva³³.

Cumpra ressaltar a decisão dos legisladores brasileiros ao possibilitarem a concessão de residência por razões humanitárias. A nova Lei de Migrações foi resultado de anos de advocacy realizado principalmente pela sociedade civil para que fosse aprovada uma lei condizente com os compromissos internacionais assumidos internacionalmente em matéria de direitos humanos. Porém, diante da possibilidade de escolher entre o pedido de residência temporária e a solicitação de refúgio, como é o caso dos que deixaram a Venezuela, vale refletir sobre a proteção legal proporcionada pelo instituto do refúgio. Jubilut e Oliveira argumentam que a residência é menos protetiva que o status de refugiado, pois se trata de um ato discricionário do Estado, podendo revogá-la ou limitá-la temporalmente³⁴.

³² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Nota Técnica 3/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. 2019.* p.13 Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2021.

³³ RESPONSE FOR VENEZUELAN (R4V). Disponível em: <<https://r4v.info/en/situations/platform/location/7509>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

³⁴ JUBILUT, Liliana Lyra; OLIVEIRA LOPES, RACHEL de. Forced Migration and Latin America: Peculiarities of a Peculiar Region in

Por esse motivo, os solicitantes precisam deter de todas as informações antes de tomarem uma decisão. Jubilut e Jarochinski argumentam que, por vezes, a decisão sobre a modalidade de regularização migratória pode ocorrer de forma apressada e sem que os migrantes entendam totalmente as implicações legais do pedido, pois chegam ao Brasil em sua maioria pela fronteira terrestre e precisam logo tomar a decisão. Uma das implicações do pedido de refúgio é a questão do trânsito desses migrantes para a Venezuela³⁵.

Cabe mencionar que grande parte das pessoas que atravessam a fronteira entre Venezuela e Brasil vem caminhando do Estado Bolívar, onde se concentram 7,5% da população indígena venezuelana, segundo o censo de 2011³⁶, em sua maioria da etnia Pemon. No entanto, o Brasil tem recebido migrantes que vêm caminhando ou pegando caronas de todos os estados conectados pela BR-174, que segue pela Venezuela até as praias caribenhas de Carupano. Muitos desses são indígenas da etnia Warao, originalmente concentrada no estado Delta Amacuro, onde viviam, segundo o mesmo censo

Refugee Protection. *Archiv des Völkerrechts*, v. 56, 2018. p. 151.

³⁵ JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? *Forced Migration Review*, n.65, 2020. p. 43 Disponível em: <<https://www.fmreview.org/recognising-refugees/jubilut-jarochinskisilva>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

³⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. República Bolivariana de Venezuela. *XIV Censo de Población y vivienda 2011. Resultados Población Indígena*. Disponível em: <<http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/ResultadosBasicos.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

de 2011, 5,7% dos indígenas na Venezuela.

Muitos desses indígenas têm dificuldades com o idioma espanhol e a compreensão da legislação migratória brasileira se torna ainda mais difícil. Foi instalado na cidade de Pacaraima um abrigo específico para o acolhimento dos indígenas da etnia Warao. Indígenas Pemon, da etnia Taurepang, encontraram abrigo no Brasil em comunidades da terra indígena São Marcos, da mesma etnia e família linguística (Karib)³⁷.

Por ser um país fronteira, venezuelanos e venezuelanos com frequência voltam ao seu país de origem para buscar pertences, documentos, visitar e buscar familiares. Em teoria, solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos não devem retornar ao país no qual sofrem fundado temor de perseguição ou no qual estariam sujeitos a graves violações de direitos humanos, devido ao perigo de pôr suas vidas em risco. Atualmente, os venezuelanos são o maior grupo de refugiados reconhecidos no Brasil, e, até o fim de 2020, o Brasil era o país que possuía o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina³⁸.

Apesar do avanço no reconhecimento do status de refugiado, ainda existem desafios à proteção e integração dessas pessoas. Os migrantes no Brasil possuem o direito de acesso aos direitos básicos, como saúde

³⁷ Cf. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Taurepang. Povos Indígenas no Brasil*. Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Taurepang>>. Acesso em 15 fev. 2021.

³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Op.cit., p 43.

e educação. Os migrantes que solicitam residência ou refúgio têm acesso ao CPF e à carteira de trabalho, possuindo direito de trabalhar formalmente no país. Porém, resposta governamental aos fluxos massivos de migrantes em vulnerabilidade e refugiados ocorre de forma gradual³⁹ e utiliza como apoio o trabalho da sociedade civil organizada e de agências da ONU no Brasil⁴⁰.

Jubilut e Jarochinski explicam que o caso dos venezuelanos é emblemático, pois o Estado de Roraima, que faz fronteira com a Venezuela, ao norte do Brasil, possui recursos limitados e não conseguiu absorver o grande número de pessoas com necessidades básicas que chegavam ao Estado e devido à rapidez com que essas pessoas chegavam. O efeito na população local de Roraima, e mais notadamente em sua capital Boa Vista, foi a desconfiança e casos de xenofobia⁴¹. Autoridades e a população local atribuíram aos venezuelanos

³⁹JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. *E-International Relations*, 2018. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2018/07/12/venezuelans-in-brazil-challenges-of-protection>> Acesso em: 08 fev. 2021.

⁴⁰ Lei nº 13.445/2017 “ Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: 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”.

⁴¹MENDONÇA, Heloísa. *O “monstro da xenofobia” ronda a porta de entrada de venezuelanos no Brasil*. *El País*.27/08/2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/17/politica/1534459908_846691.html>. Acesso em: 15 fev. 2021.

a responsabilidade pelo colapso dos serviços públicos básicos, que tiveram que lidar com um aumento rápido da demanda⁴².

A resposta do Governo Federal foi a criação da Operação Acolhida, em 2018, organizada pelas Forças Armadas, trabalhando em cooperação com a sociedade civil organizada e com as agências que integram a ONU no Brasil⁴³. Dentre as instituições que trabalham em conjunto na Operação estão: ACNUR, Organização Internacional para as Migrações (OIM), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), ONU Mulheres, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), Federação Humanitária Internacional (Fraternidade), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), entre outras.

Foi instalado um Posto de Recepção e Identificação (PRI) e um Posto de Triagem (PTRIG) na entrada de Pacaraima, cidade da fronteira com a Venezuela. No PRI é efetuado o registro de entrada no país e vacinação, quando necessário. No PTRIG é prestado atendimento aos migrantes que chegam ao Brasil pela

⁴² JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. *E-International Relations*, 2018. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2018/07/12/venezuelans-in-brazil-challenges-of-protection/>> Acesso em: 08 fev. 2021.

⁴³ OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Órgãos e Parceiros*. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/base-legal>> Acesso em 22, mar. 2021.

fronteira terrestre, onde recebem informações sobre seus direitos no Brasil e são informados sobre as formas legais de regularização migratória. Além de ter a possibilidade de solicitar a residência temporária ou o refúgio, podem pedir a emissão de CPF e carteira de trabalho para exercer atos da vida civil como migrantes no Brasil. Também na fronteira os migrantes que chegam têm acesso a atendimento médico emergencial e atendimento social, bem como atendimento legal por meio da Defensoria Pública⁴⁴.

Além do ordenamento de fronteira, a Operação Acolhida é responsável pela administração de onze abrigos emergenciais em Pacaraima e Boa Vista⁴⁵ para o acolhimento de migrantes em situação de vulnerabilidade. Dentro do âmbito da Operação, foi desenvolvido um terceiro pilar para distribuir os migrantes aos outros Estados brasileiros, chamado de interiorização, pois a localização geográfica de Roraima e as condições de vulnerabilidade com que chegam no país dificultam o trânsito desses migrantes⁴⁶.

Tanto a resposta emergencial em Roraima quanto a estratégia de interiorização são inéditas no contexto brasileiro. Desde abril de 2018 até janeiro de 2021 foram interiorizados 47.949 beneficiários de maneira voluntária. Manaus foi a capital que mais recebeu ve-

⁴⁴ OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Histórico*. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

⁴⁵ OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Perfil dos Abrigos em Roraima*. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴⁶ OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Op.cit.*

nezuelanos, seguida de Curitiba e São Paulo⁴⁷. A interiorização pode ser entendida como uma estratégia de integração à sociedade local, uma vez que as oportunidades de inserção no mercado de trabalho em Roraima são limitadas.

Porém, a iniciativa de organizar voos de interiorização pelas organizações envolvidas na Operação Acolhida é o primeiro passo para essa integração. Não se pode esquecer que mesmo que os migrantes interiorizados tenham ido de maneira voluntária, existe a necessidade de um acompanhamento inicial dessas pessoas na chegada em uma nova realidade em outra cidade. A distância da Venezuela pode dificultar a adaptação, principalmente para aqueles que tinham o costume de visitar o país de origem. A sociedade civil organizada tem desempenhado esse papel de acompanhamento dos migrantes recém-chegados em algumas localidades. Um exemplo é a Casa Bom Samaritano, coordenada pela AVSI e IMDH, em Brasília, recebendo famílias de forma temporária que foram interiorizadas com vaga de trabalho sinalizada⁴⁸. ACNUR e OIM realizam sessões de *Fitness For Travel* (FFT)⁴⁹, para garan-

⁴⁷ OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Subcomitê Federal para Interiorização: deslocamentos assistidos de venezuelanos*. 2021. Disponível em: <<https://r4v.info/en/documents/details/82930>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

⁴⁸ INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. *Casa Bom Samaritano abre suas portas para acolher migrantes e refugiados venezuelanos*. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/destaques/casa-bom-samaritano-abre-suas-portas-para-acolher-migrantes-e-refugiados-venezuelanos/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴⁹ Cf. REACH. *Venezuelan Migration in Brazil: An analysis of the*

tir que as pessoas viajem de forma segura e digna com as condições de saúde e informações necessárias.

Conclusão

O fluxo massivo de refugiados e migrantes no Brasil pode ser considerado um fenômeno recente. A entrada expressiva de haitianos, sírios e venezuelanos no Brasil têm ocorrido a partir da última década. Em resposta a essa quantidade de migrantes em vulnerabilidade, o Brasil se preparou de maneira gradual e pouco estruturada.

No caso da migração venezuelana mais recente, o governo brasileiro tomou a iniciativa de criar uma operação emergencial em Roraima, recebendo apoio e cooperação de organizações internacionais e de organizações da sociedade civil com atuação no Brasil. Apesar de tardio, o reconhecimento dos refugiados venezuelanos por meio do espírito de Cartagena é fundamental para assegurar o direito de proteção internacional dessas pessoas que escaparam de uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

A resposta emergencial por meio da Operação Acolhida é inédita ao Brasil, sendo uma oportunidade para o desenvolvimento de protocolos permanentes de resposta a fluxos migratórios como esse. O processo de interiorização pode ser visto como um facilitador para a integração. No entanto, a integração à socieda-

Interiorisation Programme. 2019. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/pdfid/5e5d51324.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

de requer o acompanhamento, ao menos inicial, dos beneficiários.

A Operação Acolhida, reunindo agentes governamentais civis e militares, agências da ONU e sociedade civil organizada, contando com o apoio de acadêmicos e filantropos, contém em si elementos de uma atitude decolonial confrontados com visões e decisões que são fruto da colonização do poder, do saber e do ser.

Os esforços do Brasil, como país em desenvolvimento, em investir recursos financeiros e humanos para receber os migrantes, em ação conjunta e coordenada entre os diversos atores envolvidos - recebendo também ajuda financeira de países desenvolvidos, por meio das organizações internacionais - demonstram a importância da consolidação de um plano nacional de acolhimento e integração de refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade.

Referências Bibliográficas

ABRAHAO, Bernardo Adame. *Estratégia migratória dos refugiados em Roraima nos anos de 2014 a 2017*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteira. 2019.

AGÊNCIA BRASIL. *Terremoto que matou 300 mil no Haiti faz 10 anos*. 2020.

ALMEIDA, Luíza Helena. EUZEBIO, Umberto. A categoria desenvolvimento e os impactos das políticas públicas sobre comunidades tradicionais. *Brazilian*

Journal of Development, Curitiba, v.7, n.1, p. 6004-6027, 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados*, 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. Genebra, 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *The Syrians Starting over in Brazil*, 2016.

ARENDT, H. *A condição humana*. 10. ed. Forense Universitária, 2007.

CANTOR, David J.; MORA, Diana Trimiño. A Simple Solution to War Refugees? The Latin American Expanded Definition and its Relationship to IHL. *Paper for RLI/RSC Conference on Refuge from Inhumanity*, 2013. 15p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *República Bolivariana de Venezuela. XIV Censo de Población y vivienda 2011*. Resultados Población Indígena.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. *Casa Bom Samaritano abre suas portas para acolher migrantes e refugiados venezuelanos*.

JUBILUT, Liliana Lyra; LIMA MADUREIRA, André de. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes no Marco de Cartagena +30. Dossiê "Migrações Forçadas. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, ano XXII, n.43, 2014. p. 11-33

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America? *Journal of Refugee Studies*, 2006. v. 19. n.1. pp 22 – 44.

JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? *Forced Migration Review*, 2020. n.65. pp. 42-44.

JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. *E-International Relations*, 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra; OLIVEIRA LOPES, RACHEL de. Forced Migration and Latin America: Peculiarities of a Peculiar Region in Refugee Protection. *Archiv des Völkerrechts*, 2018. v. 56. p 131 - 154.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Transdisciplinaridade e decolonialidade. *Sociedade e Estado*, v.31, n.1, p.75-97, 2016.

MENDONÇA, Heloísa. *O “monstro da xenofobia” ronda a porta de entrada de venezuelanos no Brasil*. ÉL País. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA.

Nota Técnica n.3/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. 2019.

NDLOVU-GATSHENI. S. Why decoloniality in the 21th century? *The thinker*, 2013.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Histórico*.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Perfil dos Abrigos em Roraima*.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Subcomitê Federal para Interiorização: deslocamentos assistidos de venezuelanos*. 2021.

REACH. *Venezuelan Migration in Brazil: An analysis of the Interiorisation Programme*. 2019.

RESPONSE FOR VENEZUELAN (R4V).

SEBASTIANI, L. La colonialidad del poder y del saber en las políticas públicas de la Unión Europea: reflexiones a partir de una investigación sobre “inmigración” e “integración”. *Revista de Antropología Experimental*. Universidad de Jaén (España), n. 15, 2015.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACE-DO, M. *Refúgio em Números*, 5a ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. OBMigra, 2020.

SOUZA, Marcelo José Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Iná Elias Castro et ali (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Bertrand Brasil, 1995

STEINBERGER, Marília. Território, estado e políticas públicas espaciais. *Ler*, 2013.

The Continued Pivotal Role of the 1951 Convention in Refugee Protection: evidences from dialogues with Latin American Refugee Law and the GCR

Liliana Lyra Jubilut*

Melissa Martins Casagrande**

Introduction

The Convention relating to the Status of Refuge-

* PhD in International Law from Universidade de São Paulo, with a and Masters' Degrees in International Law from the same institution and a LLM in International Legal Studies from NYU School of Law. Professor at UniSantos where she coordinates the UNHCR Sergio Vieira de Mello Chair and the Research Group Direitos Humanos e Vulnerabilidades (Human Rights and Vulnerabilities"). She was a Visiting Scholar at Columbia Law School and a Visiting Fellow at the Refugee Law Initiative and has taken summer courses at Harvard University and the University of Oxford. She is a Member of IOM's Migration Research Leaders' Syndicate, of the Global Academic Interdisciplinary Network (GAIN) from the Global Compact on Refugees, and of the Academic Council on the Global Compact for Migration. She is also Publishing High-Level Adviser for the IOM. She has been working with refugees, forced migrants and human rights' issues since 1999 (a shorter version of this min-bio in Portuguese can be found at the "Apresentação" of this book).

** Lawyer and independent consultant. Member of the Global Academic Research Network (G.A.I.N.) of the Global Compact on Refugees, of the International Association for Studies on Forced Migration (IASFM) and of the Canadian Association for Refugee and Forced Migration Studies (CARFMS). She has a Bachelors' degree in Law and a Masters' degree in Public Law from Universidade Federal do Paraná (UFPR) in Brazil and a Doctor of Civil Law degree from McGill University in Canada. Postdoctoral Fellow (2016-2020) at Universidade Federal do Paraná (UFPR). Member of the Research Group Direitos Humanos e Vulnerabilidades ("Human Rights and Vulnerabilities") of the Universidade Católica de Santos (a shorter version of this min-bio in Portuguese can be found at chapters 27 of this book).

es of 1951 (1951 Convention)¹ has served, alongside its 1967 Protocol², for 70 years, as the foundation of refugee protection³. Even though International Refugee Law is “most accurately understood as a regime, rather than being constituted as a single treaty”⁴; the 1951 Convention endures at the core of refugee protection.

This relevance seems to remain unsurpassed given that the 1951 Convention establishes two pillars that continue to be foundational to the overall refugee protection regime and International Refugee Law: 1) the unprecedented legal and global definition of “refugee” and 2) the concept of protection through a human rights lens – spearheading a human rights-based approach. This protection strategy and its importance, and therefore the continued relevance of the 1951 Convention are a premise and cornerstone of this chapter.

Regarding the concept of “refugee”, there are no other universal norms such as the 1951 Convention (as complemented by its 1967 Protocol) due to (i) the spelling out of the legal elements of refugeehood, (ii)

¹ Available at: <<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>>.

² Available at: <<https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>>.

³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva: UNHCR, 2019.

⁴ FOSTER, Michelle; LAMBERT, Hélène. *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 16.

its binding hard law status, and (iii) the fact that it allows for the widening of the expansion of the refugee regime without limiting its own existence as a reference framework towards protection. Regional protection frameworks are possible as a manner of tailoring the refugee concept to specific scenarios but also to expand protection (and the legal definition itself) when possible.

In relation to the refuge-human rights relationship, the 1951 Convention delineates the application of refuge, an institute that implements the right of asylum⁵ - a human rights provision⁶ -, and also establishes a blueprint of rights that stem from human rights perspectives to be guaranteed to refugees⁷. Furthermore, the 1951 Convention mentions the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) in its preamble, setting human rights as an epistemological guideline for its interpretation. This architecture allowed for the refuge-human rights relationship to be spelled out;

⁵ JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Forced Migration and Latin America: Peculiarities of a Peculiar Region in Refugee Protection. *Archiv des Völkerrechts*, v. 56, n. 2, p. 131-154, 2018, p. 131; JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Refuge and political asylum in Latin America: relevance, characteristics, and normative structure. In: CROUCHER, Stephen M.; CAETANO, João R.; CAMPBELL, Elsa A. (Eds.). *The Routledge Companion to Migration, Communication and Politics*. Oxon: Routledge, 2019. p. 65-80.

⁶ Universal Declaration of Human Rights (adopted 10 December 1948) UNGA res 217 A(III) (UDHR) art. 14, i.e. the right of asylum. Available at: <<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/udhr.pdf>>.

⁷ McADAM, Jane. The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection. *New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 125*. New York: UNHCR, 2006.

a bond that gained momentum⁸, more recently propelling the idea of integral protection⁹, i.e., that refugees' rights encompass specific rights due to this migratory status and human rights. It also drove a turn in the governance framework of refugee protection¹⁰, which has acquired a development-based foundation¹¹; development being itself a human right¹². A trend replicated, for instance, in the 2018 Global Compact on Refugees (GCR)¹³, which aimed at complementing pro-

⁸ Including by the United Nations High Commissioner for Refugees Executive Committee, in its "General Conclusion on International Protection" (Conclusion 81 of 1997). HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 120; McADAM, Jane. Op. cit.; CHETAIL, Vincent. Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. In: RUBIO-MARÍN, Ruth (Ed.). *Human Rights and Immigration, Collected Courses of the Academy of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 19-72; BURSON, Bruce; CANTOR, David James (Eds.). *Human Rights and the Refugee Definition: Comparative Legal Practice and Theory*. Leiden: Brill | Nijhoff, 2016.

⁹ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. *A população refugiada no Brasil: em busca de proteção integral*. Universitas: Relações Internacionais, v. 6, n. 2, p. 9-38, 2008. p. 9.

¹⁰ This turn is also noticed in migration governance in general, and not only on refugee protection.

¹¹ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Shortcomings and/or Missed Opportunities of the Global Compacts for the Protection of Forced Migrants. *International Migration*, v. 57, n. 6, p. 139-157, 2019. p. 139.

¹² See, for instance, the Declaration on the Right to Development <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>>, and its listing as a universal human rights treaty <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>>, as well in broader terms article 28 of the UDHR.

¹³ Available at: <<https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf>>.

tection through this refugee-human rights structure¹⁴.

This chapter purports to unpack this continued pivotal role of the 1951 Convention, as both a status and rights-based instrument¹⁵, and, in order to do so, is divided into three parts. In the first, a contextualization of the adoption of the 1951 Convention, to showcase its relevance to the Refugee Regime and uniqueness, is presented, alongside the current interdependency, allowed for by the treaty itself, between International Human Rights Law and International Refugee Law. The conceptual protective legacy of the 1951 Convention is presented in the second part, through the description and assessment of the advancements and shortcomings of the document's conceptualization of refugee. In this regard a first inter-normative dialogue is used to bring evidence of the relevance of the 1951 Convention, through its allowance of (regional) expansions of the refugee concept. Part two focusses on a dialogue between the 1951 Convention and the 1984 Cartagena Declaration on Refugees (Cartagena Declaration)¹⁶, a product of Latin American Refugee Law. Lastly, in the third part, the human rights-based protection legacy of the 1951 Convention and its ongoing central role in the

¹⁴ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 152.

¹⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*. Geneva: UNHCR, 2010, p. 3.

¹⁶ Available at: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>.

integral protection of refugees is posited through another inter-normative dialogue, this time with the GCR, which showcases the contemporary consolidation of a human rights perspective in refugee protection that has begun with the 1951 Convention. The assessments from these inter-normative dialogues are done through Human Rights and International Refugee Law lenses and aim to evidence the unbroken relevance, influence and legacy of the 1951 Convention and its continued pivotal role in refugee protection.

1. The 1951 Convention: foundations and achievements

1.1 Context of the 1951 Convention

International Refugee Law before 1951 was fundamentally a construct of European political culture as “the first legal standards governing the protection of refugees were designed by European states after World War I for the protection of European refugees”¹⁷. The International Refugee Regime, and International Refugee Law as understood today, first developed in the 1920s, in response to the mass forced migration as a by-product of the Russian Revolution and the First World War when “many countries adopted passport controls and immigration restrictions”¹⁸, especially in

¹⁷ HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. *Harvard International Law Journal*, v. 31, n. 1, p. 129-147, 1990, p. 134.

¹⁸ SKRAN, Claudena M. Historical Development of International Refugee Law. In: ZIMMERMANN, Andreas; MACHTS, Felix; DÖRSCHNER, Jonas (Eds.). *The 1951 Convention Relating to the Status*

the “New World”¹⁹, which meant that movement became increasingly difficult, including for refugees.

In this period, the institutionalization of International Refugee Law occurred, with the creation, by the League of Nations, of the High Commission for Refugees in 1921 and of the Nansen Passport System in 1922²⁰.

In its initial form, International Refugee Law constituted a humanitarian exception²¹ and was “not the result of a comprehensive approach to refugee issues but rather represented an ad hoc method of defining key principles”²² characterized by multiple special agreements²³ in an effort to regularize refugee status in the State of reception or resettlement²⁴. Most of the protection established had the nationality and/or origin of refugees as a focal point²⁵.

of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 3-36. p. 6.

¹⁹ Ibid.

²⁰ FISCHER DE ANDRADE, José H. *Direito Internacional dos Refugiados-Evolução Histórica 1921-1952.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006; Nansen International Office for Refugees – History. NobelPrize.org, online document, n/d.

²¹ HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. Op. cit., p. 137.

²² SKRAN, Claudena M. Op. cit. p. 6.

²³ Ibid. p. 6-34.

²⁴ HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. Op. cit. p. 137-138.

²⁵ As in the cases of Russian, Armenian, Assyrian, Assyrio-Chaldean, Montenegrin and Jews from Germany and Austria. FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. Op. cit.; JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.* São Paulo: Método, 2007; GOODWIN-GILL, Guy S. *International Refugee Law: Where it Comes From, and Where It's*

The 1933 Convention Relating to the International Status of Refugees²⁶ is a highlight of this period as it is understood to (i) have started the comprehensive consolidation of International Refugee Law into hard law treaties²⁷, (ii) formalized and expanded the rights of refugees²⁸ and (iii) covered the multiple dimensions of the refugee experience²⁹. One of the cornerstones of the system until today, non-refoulement, was brought about by the 1933 Convention in article 3, which is mirrored in article 33 of the 1951 Convention.

The 1951 Convention is a reflex of World War II and of the continued forced displacement this conflict caused. The issue of refugee protection was relevant during the war, and refugees remained a major political item on the international agenda after it; a fact evidenced by the beginning of the drafting process of the 1951 Convention in 1946^{30,31}. The issue “became highly

Going... *International Journal of Legal Information*, v. 45, n. 1, p. 24-27, 2017. p. 24.

²⁶ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>>.

²⁷ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. Op. cit.

²⁸ SKRAN, Claudena M. Op. cit. p. 14.

²⁹ Ibid, p. 17.

³⁰ EINARSEN, Terje. Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 Protocol. In: ZIMMERMANN, Andreas; MACHTS, Felix; DÖRSCHNER, Jonas (Eds.). Op. cit. p. 37-73. p. 49.

³¹ Another example of the relevance of the refugee issue in the international agenda in the immediate post-war scenario is the fact that references to refugees and their protection can be identified in the 1949 Geneva Conventions (for instance, not to treat refugees who do not, in fact, enjoy the protection of any government as enemy aliens exclusively on the basis of their nationality de jure (Geneva IV art. 44); not to transfer a protected person “to a country where he or she may have reason to fear persecution for his or her political

politicized”³², but a turn in perspective and approach could be sensed with the creation by the United Nations, also in 1946, of the highly opposed and limited funded³³ International Refugee Organization (IRO), with a broader mandate for the protection of refugees³⁴, especially regarding the definition of the status and when compared to the previous existing agreements.

In 1950-1951 a profound re-orientation of the refugee regime occurred, with a new start in organizations, agreements and agendas with international protection, and a legally binding Convention, at the heart of the new arrangements³⁵. The 1951 Convention “con-

opinions or religious beliefs” (Geneva IV art. 35); and not to arrest, prosecute, convict or deport from the occupied territory nationals of the occupying power who, before the outbreak of hostilities, have sought refuge in the territory of the occupied State (Geneva IV article 70).

³² GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 36-47. p. 37.

³³ Ibid.

³⁴ The IRO was mandated to protect refugees fleeing Nazi and Fascist regimes as well as their allies in World War II; Spanish republicans and other victims of the Falangist regime; persons who were considered refugees before the outbreak of the Second World War (IRO constitution, annex I, section A, 1); Jews from Germany and Austria who had not been “firmly resettled therein” (IRO constitution, annex I, section A, 3); unaccompanied or orphaned children who are outside their countries (IRO constitution, annex I, section A, 4)); and other displaced persons (IRO constitution, article 1, and annex I).

³⁵ GOODWIN-GILL, Guy S. The International Protection of Refugees: What Future?. *International Journal of Refugee Law*, v. 12, n. 1, p. 1-6,

solidates previous international instruments relating to refugees and provides the most comprehensive codification of the rights of refugees at the international level³⁶ thus being, from its beginning, a protagonist in refugee protection.

1.2 The 1951 Convention as the core of the Refugee Protection Regime

The 1951 Convention represents the attempt of the international community to reconstruct the protection of refugees, with a subject-specific, independent³⁷, binding document; on the one hand, learning from the moment of rupture that was World War II³⁸ and, on the other hand, reflecting the positive value being placed in the protection of human beings as a core transformation of International Law after 1945³⁹.

Mirroring this dual aspect of its inception, the 1951 Convention proposes a legal definition of “refugee”, settling a conceptual foundational element, and embraces human rights by establishing a list of rights guaranteed to those who are encompassed in its own 2000, p. 1-2.

³⁶ UNHCR. Op. cit., p. 3.

³⁷ In the sense that it is a “stand alone” document, not related to the creation of an organization for instance, as it was the case of the IRO constitution.

³⁸ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

³⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. A proteção internacional do ser humano e as transformações no Direito Internacional. In: VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho (Ed.). *Direito Internacional em Contexto*. São Paulo: Saraiva Jur, 2012. p. 179-209.

definition (the mentioned status-rights structure), alongside norms on its executability).

The status-rights structure, within the understanding of a refugee concept/ascertained rights binomial, is present throughout the text of the document. The 1951 Convention structure firstly focus on the refugee status, bringing the definition of the term refugee at its outset, in article 1 of chapter 1, followed by the obligations of refugees and the statement of the principle of non-discrimination as to race, religion or country of origin (arts. 2-3). Furthermore, the treaty states the personal and juridical status of refugees, and their basic rights as refugees (art. 4-34), including the cornerstone of Refugee Law: the prohibition of expulsion or return (refoulement) of refugees (art. 33)⁴⁰.

As a result of the context and historical moment of its negotiation, the 1951 Convention was originally limited in scope, due to the States' choices^{41,42} to ensure protection only to persons fleeing events occurring before 1 January 1951 (1951 Convention, article 1 A 2)

⁴⁰ Non-refoulement will be further explored in section 3.1. dealing with the rights brought forth by the 1951 Convention.

⁴¹ For more on the different interpretations of the choices regarding the refugee concept in the 1951 Convention, see, for instance, EINARSEN, Terje. *Op. cit.* p. 49-61, as well as the travaux préparatoires of the document.

⁴² Even though in general it is said that the Eurocentric character of the 1951 Convention derives from European States positions, it was embraced by other states. In this regard, and specifically to Latin America, see PIOVESAN, Flávia; JUBILUT, Liliana Lyra. *Regional Developments: Americas*. In: ZIMMERMANN, Andreas; MACHTS, Felix; DÖRSCHNER, Jonas (Eds.). *Op. cit.* p. 205-224.

and possibly within Europe (1951 Convention, article 1 B). The universal coverage of the 1951 Convention took effect when its 1967 Protocol, which removed the temporal limitation of the 1951 Convention⁴³ entered into force.

The universal aspect of the 1951 Convention also derives from its adoption of a general definition of “refugee”, differently from most of the earlier instruments on the issue. The document determines that it applies to any person who “as a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it” (article 1, A, 2)⁴⁴. This is the nuclear legal definition of a refugee until today, being one of the main advancements of the 1951 Convention to refugee protection.

The 1951 Convention has proven to be a “living and dynamic instrument, and its interpretation has continued to evolve through State practice, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

⁴³ The geographical limitation was optional since the inception of the 1951 Convention (article 1 B 1 b)).

⁴⁴ UNHCR. Op. cit., p. 1.

Executive Committee conclusions, academic literature and judicial decisions at national, regional and international levels"⁴⁵ in the refugee regime but also impacting human rights more broadly.

The inextricable connection between the beneficiaries of the 1951 Convention and the universal human rights protection framework is, in addition to the definition, and, incidentally, the possibility of expansion of the concept of refugee, one of the lasting impacts of the 1951 Convention. It is highlighted by the assertion that Refugee Law may be the world's most powerful international human rights mechanism, as not only do millions of people invoke its protection every year in countries spanning the globe, but they do so on the basis of a self-actuating mechanism of international law⁴⁶ that encompass social and humanitarian responses; as well as the fact that currently integral protection is to be sought.

The 1951 Convention contributions to the bino-

⁴⁵ UNHCR. Op. cit., p. 9; FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. In this process it is relevant to observe the overrepresentation of the Global North and of common law jurisdictions, for instance, regarding case law and the underrepresentation, including in scholarship dissemination, of the Global South and of civil law jurisdictions. See, e.g. BAILLIET, Cecilia M. National Case Law as a Generator of International Refugee Law: Rectifying an Imbalance within the UNHCR Guidelines on International Protection. *Emory International Law Review*, v. 29, p. 2059-2089, 2015, p. 2064.

⁴⁶ HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 1.

mial status-rights are lasting bequests of the document. In this sense it is relevant to unpack both the conceptual protective legacy (status) and the integral protection legacy (rights) so as to envisage the legacy, influence and current role of the 1951 Convention, which is outlined in the sections below, through inter-normative dialogues between the treaty and newer instruments in refugee protection.

2. The conceptual protective legacy of the 1951 Convention: defining refugee status

2.1 The concept of refugee – advancements

By establishing the on-going legal definition of a refugee, the 1951 Convention, not only delineated this legal status, but also defined the three elements of refugeehood: (1) alienage, and (2) a well-founded fear of persecution, (3) grounded on the person's civil and political status⁴⁷ (this being intimately connected to human rights).

The 'well-founded fear of persecution' is the key element of the definition and replaces the earlier method of defining refugees by categories⁴⁸, which did

⁴⁷ HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*. Oxford: Butterworths, 1991. p. 135-188.

⁴⁸ UNHCR. Op. cit., p. 19; FISCHER DE ANDRADE, José H. On the Development of the Concept of 'Persecution' in International Refugee Law. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 3, n. 2, p. 114-136, 2008, p. 115-119. In case law, see, e.g., AUSTRALIA. *High Court of Australia. Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Respondent S152/2003 [2004] HCA 18*. 21 April 2004; AUSTRALIA. Federal Court of Australia. *NAEB v Minister for Immigration and Multicultural & Indigenous Affairs [2004] FCAFC 79*. 30 March 2004; CANADA.

not imply persecution but rather lack of protection⁴⁹. The 1951 Convention allows for the individualization of the claim for refugee status⁵⁰ and can be determined by the assessment of the objective conditions of the country of origin or of habitual residence⁵¹ combined with the individual's personal history. From this derives a core commitment brought forth by the 1951 Convention: the fact that recognition of refugee status is merely declaratory⁵²; in other words, a person does not become a refugee when this status recognized but rather is declared a refugee due to recognition⁵³, thus, allowing for expanded protection, encompassing asylum seekers⁵⁴, given that, as they are potentially refugees, they need to be protected until a determination of this status can be made⁵⁵.

Patrick Francis Ward v. The Attorney General of Canada (Canada (Attorney General) v. Ward). File No. 21937. [1993] 2 S.C.R. 25 March 1993.

⁴⁹ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. On the Development of the Concept of 'Persecution' in International Refugee Law. *Op. cit.*, p. 114.

⁵⁰ TOMUSCHAT, Christian. State Responsibility and the Country of Origin. In: GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1994. p. 47.

⁵¹ UNHCR. *Op. cit.*, p. 19.

⁵² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Note on Determination of Refugee Status under International Instruments EC/SCP/5, 24 August 1977*; WEIS, Paul. The Development of Refugee Law. *Michigan Journal of International Law*, v. 3, n. 1, p. 27-42, 1982, p. 27, 38.

⁵³ UNHCR. *Op. cit.*, p. 17.

⁵⁴ UNHCR. *Note on Determination of Refugee Status under International Instruments EC/SCP/5*. *Op. cit.*

⁵⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Temporary Refuge No. 19 (XXXI) – 1980*, 16 October 1980; JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.*, 2007.

As a general principle, a person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention if the criteria contained in the definition is fulfilled prior to the time at which his/her refugee status is formally determined⁵⁶, but said persecution must be current at the time of analysis, as the cessation clauses of the 1951 Convention leads to understand⁵⁷.

A relevant conceptual protective legacy of the 1951 Convention is its dialogue with human rights, which can be evidenced by three aspects. First, the civil and political status grounds for persecution recognized in the 1951 Convention, “namely race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group are identical to those on which discrimination under human rights standards is prohibited in general international law”⁵⁸, reinforce, and can be seen as an aspect of, the inter-relation between refuge and human rights.

This connection is also present in the process of subject specification in International Human Rights Law, by which alongside general human rights, specific rights are recognized for particular needs of protection for specific groups of individuals. This is the case for instance of women, children, persons with disability, and ethnic and racial minorities, all of which have

⁵⁶ UNHCR. Op. cit., 2019, p. 17.

⁵⁷ The cessation clauses are set in article 1, C of the 1951 Convention.

⁵⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary* by Dr. Paul Weis. Geneva: UNHCR, 1990, p. 8.

specific treaties among the core instruments of human rights. The same phenomenon could be seen in International Refugee Law with the establishment not only of the human rights related grounds for refugee status (political and civil status) by the 1951 Convention but also by the since then development of concerns of specific vulnerabilities in the international refugee protection (such as in the age-gender-diversity approach⁵⁹).

A third aspect of said dialogue can be established in the connection between persecution and the failure of States to observe certain human rights⁶⁰. As the 1951 Convention's preamble references the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms, it has been argued that provides "violation of certain rights may either constitute, persecution per se, or evidence thereof"⁶¹. Moreover, a human rights approach to the concept of persecution has been applied since 1951 and has allowed the notion to be expanded⁶².

⁵⁹ See, e.g., <<https://www.unhcr.org/protection/women/4e7757449/unhcr-age-gender-and-diversity-policy.html>>.

⁶⁰ HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. Op. cit., p. 162.

⁶¹ UNHCR. Op. cit., p. 8.

⁶² GOODWIN-GILL, Guy S. Confronting Complexity: Interpretation or Over-Interpretation?. Proceedings of the ASIL Annual Meeting, v. 106, p. 439-443, 2012. Such human rights approach to persecution can be identified, for instance, in INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. The Institution of Asylum and its Recognition as a Human Right in the Inter-American System of Protection. Advisory Opinion OC-25/18, (30 May 2018) which seems to equate refuge with "the provision of protection to a person suffering persecution or imminent danger to life, security, liberty and/or integrity" (para 107), following the letter of the Cartagena Declaration (Conclusion 3).

Regarding the grounds of persecution, it is relevant to note that the 1951 Convention seems to have compiled the main reasons for forced migration in its preceding period (for instance replicating the use of race, religion, nationality and political opinion from IRO's constitution). The document established "closed" criteria (race, nationality, political opinion and religion) and an "open" criterion: membership in a social group. This is understood to allow for the flexibilization of the concept once new forms of persecution or new groups emerge or are recognized. It is, for instance, in this criterion that one can protect as refugees, persons with well-founded fear of persecution due to gender⁶³, family, social class, or the exercise of some activities (such as being a journalist, a medical doctor or a member of a union)⁶⁴.

⁶³, See, e.g. United Nations Human Rights Committee (2010) CCPR/C/98/D/1465/2006, Communication n. 1465/2006 submitted by Ms. Diene Kaba regarding Canada's decision to return her and her minor daughter (Fatoumata Kaba) to Guinea considering the risk of the daughter being subjected to excision if returned; and, *B and C v. Switzerland* App No 889/19 and 43987/16 (ECtHR, 17 November 2020), in which, the Court found there was insufficient assessment of risk and availability of State protection (in the country of origin) against ill-treatment on grounds of sexual orientation (belonging to a social group) by non-State actors, therefore, deportation without an assessment of risk of persecution constitute a violation of rights.

⁶⁴In *Diana Alejandra Cedeno Pinedo v. US Attorney General*, Petition for Review of a Decision of the Board of Immigration Appeals, No 10-10097 (11th Circuit 2020), a medical doctor from Colombia, petitioned for review of a Board of Immigration Appeals' decision that she was not entitled to asylum in the United States arguing lack of consideration for the pattern and practice to persecute medical personnel who opposed the Revolutionary Armed Forces of Colombia.

Another relevant aspect of the concept of refugee definition within the 1951 Convention is the extraterritorial factor or alienage, meaning the no-exceptions rule that an application for refugee status has to be made in a foreign country as “international protection cannot come into play as long as a person is within the territorial jurisdiction of their own country”⁶⁵. In this sense, albeit being in the *avant garde* of protection in its relation to human rights, the 1951 Convention still allocates a reverential place for sovereignty⁶⁶.

The 1951 Convention refugee definition is still essential in terms of protection as refugee status remains the only existing legal avenue for forced migrants⁶⁷ and the document’s definition is the only universal concept of this condition.

In this scenario, the conceptual protection brought forth by the 1951 Convention is both a cornerstone and driving line of the current perception in migration governance that the categorization of migratory circumstances, and of legal status, defines and enhances the

⁶⁵ UNHCR. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Op. cit., p. 25. The well-founded fear of persecution might arise when the person is already outside the country of origin, through the status of refugees *sur place*; but the need for alienage for requesting protection is the rule.

⁶⁶ HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law Op. cit., p. 132.

⁶⁷ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 141-142.

protection needed⁶⁸.

Albeit the idea of categorization (or of labelling) of migrants having been academically criticized⁶⁹, categorization in the current international scenario is still important to safeguard protection and can also facilitate the perception of specific needs by forced migrants in a specific scenario⁷⁰. The relevance of and need for categorizations can be defended, especially for those who are in a particular hard and unjust situation, given that their choice of movement has been diminished by external factors⁷¹, their options to ascertain freedom of movement (even to stay or to return to their own countries) severely limited, and their need to count on the protection of the international communi-

⁶⁸ CASAGRANDE, Melissa Martins. Refugiados: proteção universal sob a perspectiva da aplicação transistêmica do Direito Interno e do Direito Internacional. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 19, n. 117, p. 125-147, 2017, p. 129.

⁶⁹ RICHMOND, Anthony A. Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees. *Current Sociology*, v. 36, n. 2, p. 7-25, 1988, p. 7; RICHMOND, Anthony H. *Global Apartheid: Refugees, Racism and the New World Order*. Oxford: Oxford University Press, 1994; ZETTER, Roger. Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. *Journal of Refugee Studies*, v. 4, n. 1, 39-62, 1991; ZETTER, Roger. More labels, fewer refugees; remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 2, p. 172-192, 2007; VAN HEAR, Nicholas. Editorial Introduction. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, p. 350, 1998; TURTON, David. Refugees and 'Other Forced Migrants'. *RSC Working Paper No. 13*. Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2003.

⁷⁰ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 141-142.

⁷¹ PURKEY, Anna Lise. Questioning Governance in Protracted Refugee Situations: The Fiduciary Nature of the State-Refugee Relationship. *International Journal of Refugee Law*, v. 25, n. 4, p. 693-716, 2013.

ty, by means of another State, increased⁷². In this sense the 1951 Convention, by defining refugee status, has a lasting effect in the conceptual protection of refugees.

2.2 The limits and shortcomings of the concept

Albeit this pivotal role in determining the legal concept of “refugee”, certain shortcomings can be identified in the 1951 Convention definition and, consequently, the refugee protection regime spearheaded by it, among which, the following can be highlighted.

First is the strict delimitation of the concept of “refugee”. The 1951 Convention focus only on refugees, and therefore does not aid in the goal of comprehensive protection for other migrants⁷³. This relates to the stated on-going need for categorization and the fact that other migrants do not have particular comprehensive regimes of protection. This shortcoming, however, seems to be connected to the historical birth of the 1951 Convention when States made the political choice of crafting a protection regime only to a specific set of forced migrants, *i.e.* refugees⁷⁴ and does not found in the 1951 Convention an unsurmountable obstacle as it does not prohibit the creation of other specific regimes for particular groups of migrants.

⁷² JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 141.

⁷³ HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. Op. cit., p. 132.

⁷⁴ On this see the debates registered in the travaux préparatoires of the 1951 Convention, and in EINARSEN, Terje. Op. cit., especially p. 61 et seq.

Second, is the fact that the concept of persecution is not defined in the 1951 Convention. Not having a legal definition of the central aspect of refugeehood is a relevant shortcoming. However, it has been argued that this lack of a definition of persecution might be attributed to the fact that it was understood by the drafters in historical perspective of the atrocities committed in earlier decades⁷⁵, in this sense not being an omission but rather the reflex of a shared perception of the term at the time.

A third shortcoming is “the absence of references to economic, social and cultural rights in the determination of refugee status which is argued to cause protection gaps”⁷⁶. This, again, might derive from historical context, and be, at the same time, a reasoning to defend categorization as essential in the current International Law scenario but also as a push to develop new forms of protection⁷⁷.

⁷⁵ GOODWIN-GILL, Guy S. *Confronting Complexity: Interpretation or Over-Interpretation?*. Op. cit., p. 441.

⁷⁶ The inclusion of persecution based on economic, social and cultural rights could also lead to the expansion of the refugee concept to other forced migrants (such as in the case of migration related to development) (See, for instance, JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. The need of international protection in the area of migration. In: JUBILUT, Liliana Lyra. *Refugee Protection in Brazil and Latin America - Selected Essays*. London: Transnational Press London, 2018. p. 3-19; and JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena +30. *Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana - REMHU*, v. 22, n. 43, p. 11-33, 2014.

⁷⁷ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 140-142.

A fourth shortcoming relates to the implementation of the concept of “refugee” as the issue of determination of refugee status is considered to be left open⁷⁸ by the 1951 Convention⁷⁹. This can be both seen as a shortcoming (as no standards or standardization is in place) or as a positive step towards flexibility and, therefore, more acceptable by States. In any event the UNHCR Executive Committee has recommended, in 1977, minimum requirements for refugee status determination what might allow for this shortcoming to be overcome⁸⁰.

A fifth shortcoming, and one that relates to the connection between refuge and human rights, is the fact that the word asylum is absent from the 1951 Convention⁸¹ in its substantive part. As mentioned, refuge is grounded on the right of asylum, hence, the mention of asylum (and the right to it) apart from the Convention’s preamble could be relevant and might have reinforced the relationship of refuge with human

⁷⁸ GAMMELOFT-HANSEN, Thomas. Commitments and compromises: will the world be able to secure a better deal for refugees?. Open Democracy, 07 December 2017. Available at <<https://www.opendemocracy.net/en/commitments-and-compromises-will-world-be-able-to-secure-better-deal-for-re/>>.

⁷⁹ Exemplified by the facts that the 1951 Convention does not mention Refugee Status Determination procedure rules and States have asked the UNHCR to publish guidelines on RSD (leading to the publication of the “Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees” since 1979).

⁸⁰ UNHCR. Note on Determination of Refugee Status under International Instruments. Op. cit..

⁸¹ GAMMELOFT-HANSEN, Thomas. Op. cit.

rights. Even more, as asylum is not mentioned, nor are asylum seekers, what might even jeopardize their needs of protection and the comprehension that they might be recognized as refugees, and, as such, have specific rights from the moment they leave their country of origin due to the mentioned declaratory and objective situation-based grounds of refugee recognition.

Despite shortcomings, a legal concept of “refugee” which enables protection is established and is complemented by the intersectionality of the protection provided by the 1951 Convention and International Human Rights Law, as well by the developments of International Refugee Law that were only possible due to the existence of the 1951 Convention and its conceptual protective legacy. In this regard, on the one hand, it is relevant to highlight that the most recent (soft law) instruments of migration global governance (the 2018 GCR and its foundation, the 2016 New York Declaration on Refugees and Migrants)⁸² do not bring conceptual definition of refugees, thus depending on the 1951 Convention as their bases. And, on the other hand, that any conceptual expansion has been done regionally and also grounded in the 1951 Convention.

The 1951 Convention itself allows for the expansion of the protection as it provides for the creation of rights other than those contained within its text (article 5)⁸³. This can be understood to mean both rights

⁸² Available at: <<https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>>.

⁸³ GOODWIN-GILL, Guy S. The Language of Protection. *International Journal of Refugee Law*, v. 1, n. 1, p. 6-19, 1989; HATHAWAY, James C.

but also enlargements of protection to expansions of the refugee concept. In this sense a dialogue with a regional document that has expanded the concept of refugee, *i.e.*, the 1984 Cartagena Declaration, might evidence the continuity of the pivotal role played by the 1951 Convention in refugee protection.

2.3 The possibility of expanded concepts - the dialogue of the 1951 Convention and regional norms in the example of the Latin American refugee concept

The relevance of the “regional” in refugee protection can be evidenced by the 1951 Convention itself, which was, undoubtedly, created to protect those in European territory in the aftermath of World War II *i.e.*, with a self-referent regional agenda; being shaped to address a localized issue under the guise of a global problem⁸⁴. In this sense, the 1951 Convention, notwithstanding being an universal norm that served as a unifying force regarding the refugee concept derives from a regional concept of “refugee”⁸⁵.

Nevertheless, for all its advancements, the 1951

A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. Op. cit.; FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective. *International Journal of Refugee Law*, v. 10, n. 3, p. 389-409, 1998; ORCHARD, Phil. The Historical Development of Refugee Protection in Europe. In: WEINAR, Agnieszka; BONJOUR, Saskia; ZHYZMIRSKA, Lyubov (Eds.). *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*. London: Routledge, 2018. p. 283-292.

⁸⁴ HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. Op. cit, p. 151-157.

⁸⁵ ORCHARD, Phil. Op. cit., p. 283-292.

Convention has, served as a flag post for the development of norms that borrow and take inspiration from its consolidated framework while seeking to address regional issues further afield (not merely in the geographical sense). The embracing of regionalism to deal with forced migration in general⁸⁶ and regional protection regimes for refugees⁸⁷ that reflect specific realities, values and experiences and grant flexibility to the protection provided⁸⁸ has happened both in Africa and in Latin America.

The regional definition in Africa derives from the 1969 Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (OAU Convention)⁸⁹ sponsored by the Organization of African Unity (nowadays African Union), and that add to the 1951 Convention definition (OAU Convention article 1) the possibility of recognizing refugee status to persons “who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual resi-

⁸⁶ JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Erika Pires. Regionalism: a strategy for dealing with crisis migration. *Forced Migration Review*, n. 45, p. 66-67, 2014.

⁸⁷ HATHAWAY, James C. Refugees and asylum. In: OPESKIN, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyane. (Eds.). *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 180-181.

⁸⁸ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. *Direito Internacional dos Refugiados - Evolução Histórica 1921-1952*. Op. cit.

⁸⁹ Available at: <<https://au.int/en/treaties/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa>>.

dence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality” (OAU Convention article 2).

In the case of Latin America, the regional definition stems from the 1984 Cartagena Declaration, the outcome of an Academic Colloquium that sought to address issues relating to the protection of those forcibly displaced within the region⁹⁰ which is not unlike the circumstances faced by forced migrants in/from Latin America today⁹¹.

The regional definition and protection granted by the Cartagena Declaration builds upon earlier regional treaties on asylum⁹² as well as on the rights-based core of the 1951 Convention, and “was designed to narrow the protection gaps faced by thousands of persons forced to flee their countries of origin but not deemed to be precisely covered under the 1951 Convention definition of refugee”⁹³, taking into account the scenario of forced migration within Latin America

⁹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Op. cit. p. 104 et seq.; JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Protection in Brazil and Latin America - Selected Essays. Op. cit.

⁹¹ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. The Global Compact on Refugees and Latin America. *E-International Relations*, 17 December 2019. Available at: < <https://www.e-ir.info/2019/12/17/the-global-compact-on-refugees-and-latin-america/>>.

⁹² JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Op. cit. p. 38.

⁹³ REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, 32, 2013, p. 11.

from 1960 onwards which also did not exactly match definitions and protection regimes from the earlier regional treaties on diplomatic and political asylum⁹⁴.

The text of the Cartagena Declaration states that “the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order” (Conclusion 3).

The inclusion of gross and generalized (massive) violation of human rights as a criterion for refugee status⁹⁵ is said to be the main innovation of the Cartagena

⁹⁴ ARBOLEDA, Eduardo. The Cartagena Declaration of 1984 and its Similarities to the 1969 OAU Convention—A Comparative Perspective. *International Journal of Refugee Law*, v. 7, p. 87-101, 1995, p. 87.

⁹⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Op. cit.; CANTOR, David James. Reframing Relationships: Revisiting the Procedural Standards for Refugee Status Determination in Light of Recent Human Rights Treaty Jurisprudence. *Refugee Survey Quarterly*, v. 34, n. 1, 2015, p. 79-106; JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Protection in Brazil and Latin America - Selected Essays. Op. cit.; JUBILUT, Liliana Lyra; VERA-ESPINOZA, Marcia; MEZZANOTTI, Gabriela. The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America. *E-International Relations*, 22 November 2019. Available at: <<https://www.e-ir.info/2019/11/22/the-cartagena-declaration-at-35-and-refugee-protection-in-latin-america/#:~:text=On%20November%2022nd%202019,Refugee%20Law%20in%20the%20region>>.

Declaration⁹⁶, and justifies the choice of this document for an inter-normative dialogue with the 1951 Convention, as it highlights the refuge-human rights perspective arguably present in the latter document.

The adoption by the Cartagena Declaration of this novel criterion for refugee status, on the one hand, resumes the refuge-human rights relationship⁹⁷, expressly mentioning massive violations of the latter, and, on the other hand, focusses the determination of refugee status on the objective situation of the country of origin dispensing the element of individualization of persecution⁹⁸. In this sense, it allows, for instance, for a more straightforward refugee status recognition processes for persons fleeing war, dictatorships, civil strife or other human rights violation settings.

The regional concept, however, is to coexist with the universal one and not replace it⁹⁹. This stems from

⁹⁶ See, for instance, JUBILUT, Liliana Lyra. *Refugee Protection in Brazil and Latin America - Selected Essays*. Op. cit. It is also said to be its lasting legacy (FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. *The 1984 Cartagena Declaration: A Critical Review of Some Aspects of Its Emergence and Relevance*. *Refugee Survey Quarterly*, v. 38, n. 4, p. 341-362, 2019).

⁹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington Pereira. *Resettlement in Solidarity: A New Regional Approach Towards a More Humane Durable Solution*. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 63-86, 2011, p. 67.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. *Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective*. Op. cit., p. 389-409; JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Op. cit.; JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington. Op. cit., p. 63-86; REED-HURTADO, Michel. Op. cit., p. 141-180; JUBILUT, Liliana Lyra.

the Cartagena Declaration text itself which, as seen, highlights its dialogue with International Refugee Law by explicitly mentioning the 1951 Convention and its Protocol. The aim clearly is to expand protection, adding to the existing regime. This objective can be said to have been achieved as, to date, the Cartagena Declaration has been incorporated domestically by 16 States in the region¹⁰⁰.

The Cartagena Declaration, however, is recognized not only for the expansion of the refugee definition, but also acknowledged to have mainstreamed (i) humanitarian values into State and regional practice¹⁰¹; (ii) an expanded humanitarian space; (iii) a constant effort to assess the region's needs and challenges in refugee protection¹⁰², encompassing (iv) a human rights Refugee Protection in Brazil and Latin America - Selected Essays. Op. cit.; JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. The Global Compact on Refugees and Latin America. Op. cit.

¹⁰⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). Table 1 Regional Definition of Refugee (Cartagena) Latin American Countries that have incorporated it in their national legislation. New York: UNHCR, 2017.

¹⁰¹ JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington. Op. cit., p. 67; JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. The Global Compact on Refugees and Latin America. Op. cit.

¹⁰² The protective *modus operandi* of the Cartagena Declaration is further reinforced by its review process, which takes place every ten years with the aim of assessing the protection needs of refugees in Latin America and acting on it so as to, if needed, update and upgrade protection structures and mechanisms in line with current International Human Rights Law, International Refugee Law and International Humanitarian Law. JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Protection in Brazil and Latin America - Selected Essays. Op. cit.; JUBILUT, Liliana Lyra; VERA-ESPINOZA, Marcia Vera; MEZZANOTTI, Gabriela. Op. cit.; JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins; LOPES,

approach to refugee protection¹⁰³, aimed at ensuring integral protection.

The advancements of the Cartagena Declaration can be perceived as having a foundation (direct or otherwise) in the 1951 Convention, stemming from this document concept of “refugee”, human rights approach to refugees’ definition and rights¹⁰⁴, and/or the possibility of expanding protection (expressly or extrapolated from it). In this sense, a dialogue between the two norms provides evidence of the lasting effects and influence of the 1951 Convention in terms of its conceptual protective legacy.

Besides this unceasing pivotal role played by the 1951 Convention in terms of the concept of refugee, it also has an essential role in ascertaining rights to refugees, adopting the paradigm of integral protection. The following sections explore integral protection

Rachel de Oliveira. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Direito de Asilo na América Latina. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PIOVESAN, Flávia; DANESE, Paula M. (Coords). *50 anos da Convenção Americana de Direitos Humanos: legado, impacto e perspectivas*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 441-466.

¹⁰³ JUBILUT, Liliana Lyra; VERA-ESPINOZA, Marcia Vera; MEZZANOTTI, Gabriela. Op. cit.

¹⁰⁴ For instance, the convergence and complementary of International Human Rights Law and International Refugee Law is evident in the jurisprudence of the Interamerican Court of Human Rights. The 1951 Convention is referenced alongside the Cartagena Declaration as the core of the protection refugees are entitled to. On this see: CASAGRANDE, Melissa Martins. Refugee Protection and the Inter-American Court of Human Rights. In: Jubilut, Liliana Lyra; Vera Espinoza, Marcia; Mezzanotti, Gabriela. (Eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. New York; Oxford: Berghahn Books, 2021. p. 150-168.

(starting with the rights guaranteed to refugees by the 1951 Convention, the definition of integral protection and its relation to solutions) and renewal, rather than reform, of the refugee protection regime with the 2018 GCR dialogue with the 1951 Convention as evidence of the ongoing relevance to refugee protection of the latter.

3. The integral protection legacy of the 1951 Convention: establishing protection for refugees

3.1 The rights of refugees in the 1951 Convention

The 1951 Convention structure, as noted above, relies on the definition of refugee status, formal considerations under the title of executory and transitory provisions, and the establishment of rights for refugees.

The rights outlined in the 1951 Convention are largely based on the UDHR¹⁰⁵ and are not considered “inherently superior to those in universal human rights treaties”¹⁰⁶. However, “no comparable status arises from the recognition of an individual’s protection need under a human rights instrument”¹⁰⁷, showing that refugee status “entitles the recipient to a full gamut of rights”¹⁰⁸.

The 1951 Convention outlines from its article 12

¹⁰⁵ ROBINSON, Mary. Welcoming the downtrodden. *Refugees Magazine*, n. 111, 1998.

¹⁰⁶ McADAM, Jane. Op. cit., p. 3-4.

¹⁰⁷ Ibid, p. 4.

¹⁰⁸ Ibid.

onwards the rights¹⁰⁹ to which a person under its scope of protection is entitled to, under four headings: juridical status, gainful employment, welfare and administrative measures. These rights include¹¹⁰: personal status (art. 12), movable and immovable property (art. 13); artistic rights and industrial property (art. 14); right of association (art. 15); access to courts (art. 16); right to wage-earning employment (art. 17); rights pertaining to self-employment and liberal professions (arts. 18 and 19), rights in the event of rationing (art. 20), housing (art. 21); education (art. 22); public relief (art. 23), labour rights and social security (art. 24); administrative assistance (art. 25), freedom of movement (art. 26), identity and travel documents (arts. 27 and 28), fiscal rights (art. 29), rights for transfer of assets (art. 30), rights of entry and stay - dealing with unlawful entry and expulsion (arts. 31 and 32), and non-refoulement (art. 33); and naturalization (art. 34).

Even though refugeehood is, as noted, based on civil and political status, the 1951 Convention ascertains economic, social and cultural rights to refugees, several relating to housing, income, access to food and education; a relevant aspect for integration.

Interestingly, similarly to what it does with refugee status determination procedures, the 1951 Convention does not establish closed norms on most rights,

¹⁰⁹ On the rights of refugees in general, see HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees under International Law*. Op. cit.

¹¹⁰ On the specific rights granted by the 1951 Convention to refugees, see ZIMMERMANN, Andreas; MÄCHTS, Felix; DÖRSCHNER, Jonas (Eds.). Op. cit.

but rather indicates minimum standards of protection for the majority of rights it ascertains¹¹¹, thus, seeming to adopt the method of Conflict of Laws. To guarantee these minimum standards, mainly two parameters are used by the 1951 Convention: it either establishes a treatment in the same level as the one applicable to nationals or the standard is the treatment given to other “aliens” (or “nationals of a foreign country”). In the former, articles 13, 16, 20, 22 (for elementary education), 23, 24, and 29 can be identified; and, on the latter, articles 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22 (for education other than elementary), and 26 can be pinpointed. Regarding articles 25, 27, 28, and 30 the 1951 Convention sets the norms themselves that apply to refugees, whereas articles 31 to 34 are specific to the refugee condition.

Among the latter, is non-refoulement, which in the 1951 Convention’s structure is a right, but also relates to the concept of refugee, in the sense that, under its umbrella, States need to ascertain if a person is a refugee (according to the provisions of the 1951 Convention) to avoid violating it, therefore guaranteeing both (at least) temporary refuge¹¹² and the need to access adequate refugee status determination procedures.

Having emerged on International Refugee Law,

¹¹¹ McADAM, Jane. Human Rights in Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 203-2014. p. 204.

¹¹² UNHCR. Temporary Refuge No. 19 (XXXI) – 1980. Op. cit.; JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Op. cit.

and in its present-day structure in the 1951 Convention, it is currently understood that the prohibition of refoulement is at least customary international law¹¹³, thus, binding on all States whether or not they are party to the 1951 Convention¹¹⁴ with the growing perception that it should apply in situations of mass influx¹¹⁵ and also attach to other forced migrants¹¹⁶. In the case of the 1951 Convention non-refoulement embodies the essence of the Convention itself¹¹⁷, and allows for actual protection to take place as it guarantees, as noted, access to refugee status determination procedures¹¹⁸. Furthermore, the non-derogable character of

¹¹³ Some defend the jus cogens nature of non-refoulement (ALLAIN, Jean. The jus cogens nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, v. 13, n. 4, p. 533-558, 2001, p. 533, 538) and/or a full human rights norm, as it is also found in core treaties of International Human Rights Law, such as the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, Degrading Treatment or Punishment and the European Convention on Human Rights.

¹¹⁴ ALLAIN, Jean. Op. cit., p. 538.

¹¹⁵ LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. Op. cit. p. 87-177. p. 119-120.

¹¹⁶ McADAM, Jane. The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection. Op. cit.

¹¹⁷ LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. Op. cit., p. 90, 107.

¹¹⁸ See e.g. Interamerican Commission on Human Rights (ICHR), Resolution 93/2020 issued on 9 December 2020, granting precautionary measures in favour of six migrant children regarding Trinidad and Tobago. The ICHR requested Trinidad and Tobago to adopt the necessary measures to guarantee the rights to life and personal integrity of the six migrant children “by refraining from deporting or expelling them to Venezuela until the domestic authorities have dully accessed, in accordance with applicable international standards, the alleged risks faced” (para. 38).

the prohibition of refoulement is affirmed in the 1967 Protocol¹¹⁹.

In terms of rights, the central role of the 1951 Convention remains, as it continues to be the sole universal hard law normative available within the international refugee protection regime with not only a rights language but an actual catalogue of rights. In general, newer normatives provide an operational framework for refugee protection¹²⁰ but do not replace the 1951 Convention as the core of the protection regime. Naturally, as in the case of the conceptual protective framework established by the 1951 Convention, there are a few shortcomings in terms of the rights set forth by it. First, despite the purposeful orientation towards refugee autonomy through the safeguard of rights, in most part, “refugees have been allowed only a walk-on part in most histories of the twentieth century, and even then as subjects of external intervention rather

¹¹⁹ LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. Op. cit., p. 107.

¹²⁰ For instance, the 2016 New York Declaration sets commitments to refugees, to other migrants and to both. Regarding commitments to refugees it reinforces the relevance of the existing treaties of refugees, the need to address root causes of displacement, the need to better refugee status determination procedures, reinforces the relevance of durable solutions, states the need to particular protection for vulnerable refugees and reinforces the existing framework on humanitarian aid (JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima; TORRES, Daniel B. *Current challenges to the international protection of refugees and other migrants: the role of and developments from the United Nations 2016 Summit*. In: CROUCHER, Stephen M.; CAETANO, João R.; CAMPBELL, Elsa A. (Eds.). *The Routledge Companion to Migration, Communication and Politics*. Oxon: Routledge, 2019. p. 19-33. p. 19, 24-27).

than as actors in their own right¹²¹. The solution can be found not in new norms but in a renewed governance scheme through which the “importance of ensuring refugee autonomy and self-reliance, precisely in line with the rights regime established by the Refugee Convention” can not only solve this, but position the 1951 Convention as part of the solution¹²².

Second is the limited duty on States to cooperate imposed by the 1951 Convention, arguably, far short of meeting the needs of refugees in a comprehensive way¹²³.

Third, notwithstanding its mention of the UDHR, is the fact that the 1951 Convention does not explicitly recognize that refugees are also the subject of International Human Rights Law and all the plethora of rights it enshrines. This construction was made in the implementation and interpretation of the document and International Refugee Law by doctrine, jurisprudence and practice.

The evolution of powerful general human rights standards that cantilever the Refugee Convention’s own creative rights regime is an important tool to aid in the respect and implementation of the rights set forth in the 1951 Convention. As International Human

¹²¹ GATRELL, Peter. *The Making of the Modern Refugee*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 283.

¹²² HATHAWAY, James C. Refugees and asylum. Op. cit. p. 203.

¹²³ HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. Op. cit.; HATHAWAY, James C. The Global Cop-Out on Refugees. *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 4, p. 591-604, 2018.

Rights Law develops, it offers “a complementary and, in part, more generous set of rights than the 1951 Convention”¹²⁴. This is relevant given that refugees are not entitled only to the rights pertaining to their status but rather combined with all human rights, as mentioned before, *i.e.* they are entitled to integral protection.

3.2 The paradigm of integral protection and the needs for solutions

The complementarity between International Human Rights Law and International Refugee Law can happen in two parallel but interdependent dimensions. First, by ascertaining that refugees are, as human beings, entitled to all human rights as well as the rights particular to the refugee condition¹²⁵. Second, in acknowledging that the relation “between refugee law and human rights law is essential in order to identify the full range of states’ obligations and thereby inform their practice towards refugees and asylum seekers”¹²⁶. By adopting this overall perception of refugees’ rights (and its multiple dimensions) as key to adequate and comprehensive protection, the paradigm of integral protection is evidenced.

Implementing integral protection is key to ascertaining all the rights a refugee should have, but it

¹²⁴McADAM, Jane. The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection. Op. cit., p. 4.

¹²⁵JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. A população refugiada no Brasil: em busca de proteção integral. Op. cit., p. 9.

¹²⁶CHETAIL, Vicent. Op. cit., p. 19.

comes with difficulties. On the one hand, there is the underlying fact that international human rights law may be difficult to implement in practice¹²⁷, and on the other hand, the fact that a list of rights within a treaty (such as the 1951 Convention) establishes protection standards but generally does not offer practical and effective protection solutions, those, are found in practice. Consequently, solutions for the protection of refugees are needed.

The refugee regime works since its inception mainly with three (durable) solutions to guarantee physical protection as well as livelihoods for refugees: local integration, repatriation and resettlement¹²⁸. Achieving solutions for refugees is the “ultimate goal of international protection”, according to the UNHCR¹²⁹, whose creation itself aimed to “first [...] work with states to ensure refugees’ access to protection from persecution and second, [...] to ensure that refugees have access to durable solutions [...]”¹³⁰. This not only makes the connection between solutions and protection explicit,

¹²⁷ McADAM, Jane. The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection. Op. cit., p. 4.

¹²⁸ For more on durable solutions, see <<https://www.unhcr.org/solutions.htm>>.

¹²⁹ MADUREIRA, André de Lima; JUBILUT, Liliana Lyra. *Durable Solutions: 5 implementation challenges and possible pathways for improvement*. Refugee Research Online, 13 June 2016. Available at: <<https://refugeereseearchonline.org/durable-solutions-5-implementation-challenges-and-possible-pathways-for-improvement/>>.

¹³⁰ LOESCHER, Gil. UNHCR and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). Op. cit. 215-226. p. 216.

in the sense that the former needs to be seen as part of the latter¹³¹, but also derives from the fact that solutions allow refugees to “to live their lives in dignity and peace”, “rebuild their lives”¹³², and are a direct consequence of non-refoulement¹³³. However, this has proven a difficult task, given that (i) solutions are not understood as rights¹³⁴(ii) as they are not set in any binding instrument of International Refugee Law (including the 1951 Convention)¹³⁵ and, therefore, (iii) are highly dependent on political will, (iv) making it harder to balance refugees’ needs and States’ interests¹³⁶; (v) specially when there is lack of a general framework (but also of theory) on durable solutions¹³⁷.

¹³¹ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. *Thinking Long-term: A Foundational Framework for Durable Solutions for Refugees*. Oxford Human Rights Hub, 07 October 2016. Available at: < <https://ohrh.law.ox.ac.uk/thinking-long-term-a-foundational-framework-for-durable-solutions-for-refugees/>>.

¹³² See <<https://www.unhcr.org/solutions.html>>.

¹³³ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. *Thinking Long-term: A Foundational Framework for Durable Solutions for Refugees*.

¹³⁴ MADUREIRA, André de Lima; JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid; JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. *Thinking Long-term: A Foundational Framework for Durable Solutions for Refugees*.

¹³⁷ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. *Thinking Long-term: A Foundational Framework for Durable Solutions for Refugees*; JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. *Durable Solutions for Refugees: Principles and Implementation Strategy of a General Framework*. LSE Human Rights Blog, 21 November 2016. Available at: <<https://blogs.lse.ac.uk/humanrights/2016/11/21/durable-solutions-for-refugees-principles-and-implementation-strategy-of-a-general-framework/#:~:text=Durable%20Solutions%20For%20Refugees%3A%20Principles%20And%20Implementation%20>>

The difficulty also stems from the fact that livelihoods (which are encompassed in integral protection, and a relevant part of the 1951 Convention) are also attached to economic and social rights, which, albeit being unequivocally part of human rights, are faced with implementation challenges.

Proposals for the rethinking of durable solutions have been put on the table (Long, 2014) as well as other types of solutions such as labour mobility (as in the Brazil Declaration and Plan of Action, 2014 which proposes a new varnishing for resettlement based on labour markets); and regional citizen schemes¹³⁸. In general, they adopt a development-based approach¹³⁹, and therefore propose a rapprochement with International Human Rights, completing a circle back to the basis of the 1951 Convention perspective.

This also seems to be the case of the most recent soft law instruments of global migration governance, especially the 2018 GCR which as the most recent international normative on refugees a dialogue between the GCR and the 1951 Convention is justified.

3.3 New protection frameworks – the dialogue of the 1951 Convention and new global norms in refugee

Strategic 2007 of the 2009 General Framework, -1%20comment%20%7C%2019&text=Refugees%20count%20on%203%20durable,and%20peace%E2%80%9D%5B2%5D>.

¹³⁸ LONG, Katy. Rethinking “Durable” Solutions. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). Op. cit. p. 475-487. p. 483.

¹³⁹ Ibid, p. 480-482.

protection in the example of the GCR

The dimensions of human mobility in the past decades have highlighted protection gaps and strengthened the case for renewed approaches to protection. Especially in light of the so-called refugee “crises” of 2015, the international community issued a call for action for new documents that would allow for better migration governance, ideally balancing States’ interests and migrants’ needs¹⁴⁰.

The main outcome for this call of action were the Global Compact for the Safe, Orderly and Regular Migration¹⁴¹ and the GCR in late 2018, both based on the New York Declaration for Refugees and Migrants, of 2016. This renewal of global governance tools of migration consolidated the refugee protection regime, still anchored and underscored by the 1951 Convention, especially given the facts that, on the one hand all of the new norms are soft law (whereas the 1951 Convention is hard law), and, on the other hand, they do not touch upon the concept of “refugee” nor on refugees’ rights but rather set frameworks to guide action.

The Compacts are regarded as cooperative frameworks, which build upon the commitments established in the New York Declaration for Refugees and Migrants and aim to set a common understanding, shared responsibilities and unity of purpose in migra-

¹⁴⁰ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Shortcomings and/or Missed Opportunities of the Global Compacts for the Protection of Forced Migrants. Op. cit., p. 139.

¹⁴¹ Available at: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195>.

tion governance (UNGA, 2018). Their preceding base - the 2016 Declaration - reaffirmed States' obligations to fully respect the rights of refugees and migrants (para. 5) and acknowledged that large movements of people have political, economic, social, developmental, humanitarian and human rights ramifications (para. 7). Furthermore, the Declaration contains a commitment by States to find long-term and sustainable solutions to forced migration in large numbers in a sensitive, compassionate and people-centered manner (para. 11).

From its structure, and also from its content, it is evident that the GCR has States as its main subjects and addressees. If this is the case of most treaties, including the ones with a human protection scope, in the 1951 Convention, the focus can be clearly identified as the protection of refugees through their rights and the refugee concept, while the GCR seems to put more emphasis in migration governance for refugees and, therefore, on States¹⁴².

The GCR does not expand on the catalogue of rights to which refugees are entitled to, but rather proposes actions, indicators and as data sharing to measure implementation of the posited actions. Nevertheless,

¹⁴²It is interesting to note that Latin America had proposed the adoption of a protective focuses, which does not seem to have been adopted by the GCR. See, on this regard, JUBILUT, Liliana Lyra; MEZZANOTTI, Gabriela; LOPES, Rachel de Oliveira. *The 100 Points of Brasilia: Latin America's Dialogue with the Global Compact on Refugees*. In: Jubilut, Liliana Lyra; Vera Espinoza, Marcia; Mezzanotti, Gabriela. (Eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. New York; Oxford: Berghahn Books, 2021. p. 203-227.

the GCR builds upon and is to be consistent with the existing international refugee regime and human rights law more broadly both as regionally and universally recognized¹⁴³. This approach follows on the footsteps of the 1951 Convention that already foresaw a rapprochement with human rights.

In this sense, all key elements of the GCR can be identified as renewed strategies, through action-based frameworks proposed in the GCR, to approaches already contained in the 1951 Convention such as a rights-based approach to integral protection; and, to the safeguard of refugee persons' autonomy and self-reliance¹⁴⁴.

The GCR adopts a development approach to migration¹⁴⁵, thus, being an example of the mentioned turn towards a migration- development nexus¹⁴⁶. This is seen, for instance, in the GCR's comprehensive refugee response framework (CRRF), aiming to ease the pressures on host countries and communities, enhance refugee self-reliance, expand third-country solutions; and support conditions in countries of origin for return in safety and dignity, is also a connection to hu-

¹⁴³ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Shortcomings and/or Missed Opportunities of the Global Compacts for the Protection of Forced Migrants. *Op. cit.*, p. 144.

¹⁴⁴ GCR, paras. 7, 23.

¹⁴⁵ JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Shortcomings and/or Missed Opportunities of the Global Compacts for the Protection of Forced Migrants. *Op. cit.*, p. 150.

¹⁴⁶ VAN HEAR, Nicholas; SØRENSEN, Ninna Nyberg (Eds.). *The Migration-Development Nexus*. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2003.

man rights, given that, as noted, development is a human rights in itself, as well as instrumental right to the achievement of other human rights. Besides, the repurposed approach of the GCR factors in renewed efforts towards overall protection as well as specific contexts such as protracted humanitarian crises, thus, referencing the Agenda 2030¹⁴⁷ and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction¹⁴⁸, for instance. Contemporary issues relating to recognition, integration and emerging rights are also brought to the forefront of the refugee protection regime by the GCR, updating the core principles and ideals of the 1951 Convention. The new norms in general and the GCR in particular, thus, contribute to the renewal and not the reform of the refugee regime. They circle back to the approaches already present in the 1951 Convention, thus evidencing this document continuous protagonism and relevance in the protection of refugees.

Conclusion

The 1951 Convention remains a cornerstone for the protection of refugees and the core of the refugee protection regime. The 1951 Convention two main bequests are the unprecedented concept of refugee on the basis of the circumstances that brought about the forced migration and a person's need for protection; and

¹⁴⁷ Available at: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>.

¹⁴⁸ Available at: <https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>.

the establishment of rights grounded in the endorsement in practice of a solid international human rights approach resulting in integral protection. Moreover, it has a lasting impact in the more recent normative construction in the refugee regime, as evidenced by both intra-normative dialogues with which this chapter has engaged.

The regional ancillary regimes, as well as the renewed universal framework brought forth by the GCR, expand the protection provided but rather through the process of rethinking new approaches that build upon the solid bedrock of the 1951 Convention.

The binomial status/rights present in the 1951 Convention sets the base for the evolution of the refugee regime, and has been unmatched in the newer normatives, thus highlighting the continued protagonism of the 1951 Convention.

Apart from remaining significant as a document in itself, the 1951 Convention relevance lingers from its influence in the creation of new norms of the refugee regime. The foundations for what the new proposals are already in the 1951 Convention even if phrased differently and according to the contexts of the time. In this sense, and from the inter-normative dialogues with frameworks such as the Cartagena Declaration and the GCR, it could be argued, therefore, that the current refugee protection regime, in all its dimensions and extensions, is entirely built on the foundations laid by the 1951 Convention proving its continued pivotal

role in refugee protection even after 70 years.

References

- ALLAIN, Jean. The jus cogens nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, v. 13, n. 4, p. 533-558, 2001.
- ARBOLEDA, Eduardo. The Cartagena Declaration of 1984 and its Similarities to the 1969 OAU Convention—A Comparative Perspective. *International Journal of Refugee Law*, v. 7, p. 87-101, 1995.
- BAILLIET, Cecilia M. National Case Law as a Generator of International Refugee Law: Rectifying an Imbalance within the UNHCR Guidelines on International Protection. *Emory International Law Review*, v. 29, p. 2059-2089, 2015.
- BURSON, Bruce; CANTOR, David James (Eds.). *Human Rights and the Refugee Definition: Comparative Legal Practice and Theory*. Leiden: Brill | Nijhoff, 2016.
- CANTOR, David James. Reframing Relationships: Revisiting the Procedural Standards for Refugee Status Determination in Light of Recent Human Rights Treaty Jurisprudence. *Refugee Survey Quarterly*, v. 34, n. 1, 2015, p. 79-106.
- CASAGRANDE, Melissa Martins. Refugiados: proteção universal sob a perspectiva da aplicação transistêmica do Direito Interno e do Direito Internacional. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 19, n. 117, p. 125-147, 2017.
- _____. Refugee Protection and the Inter-American

Court of Human Rights. In: Jubilut, Liliana Lyra; Vera Espinoza, Marcia; Mezzanotti, Gabriela. (Eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. New York; Oxford: Berghahn Books, 2021. p. 150-168.

CHETAIL, Vincent. Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. In: RUBIO-MARÍN, Ruth (Eds.). *Human Rights and Immigration, Collected Courses of the Academy of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 19-72.

EINARSEN, Terje. Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 Protocol. In: ZIMMERMANN, Andreas; MACHTS, Felix; DÖRSCHNER, Jonas (Eds.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 37-73

FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective. *International Journal of Refugee Law*, v. 10, n. 3, p. 389-409, 1998.

_____. *Direito Internacional dos Refugiados - Direito Internacional dos Refugiados- Evolução Histórica 1921-1952*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. On the Development of the Concept of 'Per-

secution' in International Refugee Law. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 3, n. 2, p. 114-136, 2008.

_____. The 1984 Cartagena Declaration: A Critical Review of Some Aspects of Its Emergence and Relevance. *Refugee Survey Quarterly*, v. 38, n. 4, p. 341-362, 2019.

FOSTER, Michelle; LAMBERT, Hélène. *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

GAMMELOFT-HANSEN, Thomas. *Commitments and compromises: will the world be able to secure a better deal for refugees?* Open Democracy, 07 December 2017.

GATRELL, Peter. *The Making of the Modern Refugee*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

GOODWIN-GILL, Guy S. The Language of Protection. *International Journal of Refugee Law*, v. 1, n. 1, p. 6-19, 1989.

_____. The International Protection of Refugees: What Future? *International Journal of Refugee Law*, v. 12, n. 1, p. 1-6, 2000.

_____. Confronting Complexity: Interpretation or Over-Interpretation? *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, v. 106, p. 439-443, 2012.

_____. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 36-47.

_____. International Refugee Law: Where it Comes

From, and Where It's Going... *International Journal of Legal Information*, v. 45, n. 1, p. 24-27, 2017.

HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. *Harvard International Law Journal*, v. 31, n. 1, p. 129-184, 1990.

_____. *The Law of Refugee Status*. Oxford: Butterworths, 1991.

_____. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

_____. Refugees and asylum. In: OPESKIN, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyane. (Eds.). *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 177-204.

_____. The Global Cop-Out on Refugees. *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 4, p. 591-604, 2018.

HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

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

_____. A proteção internacional do ser humano e as transformações no Direito Internacional. In: VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho (Ed.). *Direito Internacional em Contexto*. São Paulo: Saraiva Jur, 2012. p. 179-209.

_____. *Refugee Protection in Brazil and Latin America - Selected Essays*. London: Transnational Press London, 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicuc-

ci de Oliveira Selmi. A população refugiada no Brasil: em busca de proteção integral. *Universitas: Relações Internacionais*, v. 6, n. 2, p. 9-38, 2008.

_____. The need of international protection in the area of migration. In: JUBILUT, Liliana Lyra. *Refugee Protection in Brazil and Latin America - Selected Essays*. London: Transnational Press London, 2018. p. 3-19.

JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington Pereira. Resettlement in Solidarity: A New Regional Approach Towards a More Humane Durable Solution. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 63-86, 2011.

JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins. Shortcomings and/or Missed Opportunities of the Global Compacts for the Protection of Forced Migrants. *International Migration*, v. 57, n. 6, p. 139-157, 2019.

_____. The Global Compact on Refugees and Latin America. E-International Relations, 17 December 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra; CASAGRANDE, Melissa Martins; LOPES, Rachel de Oliveira. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Direito de Asilo na América Latina. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PIOVESAN, Flávia; DANESE, Paula M. *50 anos da Convenção Americana de Direitos Humanos: legado, impacto e perspectivas*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 441-466.

JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. *Forced Migration and Latin America: Peculiarities of a Peculiar Region in Refugee Protection*. *Archiv des Völkerrechts*, v. 56, n. 2, p. 131-154, 2018.

_____. Refuge and political asylum in Latin America: relevance, characteristics, and normative structure. In: CROUCHER, Stephen M.; CAETANO, João R.; CAMPBELL, Elsa A. (Eds.). *The Routledge Companion to Migration, Communication and Politics*. Oxon: Routledge, 2019. p. 65-80.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena +30. *Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana – REMHU*, v. 22, n. 43, p. 11-33, 2014.

_____. *Durable Solutions for Refugees: Principles and Implementation Strategy of a General Framework*. LSE Human Rights Blog, 21 November 2016.

_____. *Thinking Long-term: A Foundational Framework for Durable Solutions for Refugees*. Oxford Human Rights Hub, 07 October 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima; TORRES, Daniel B. Current challenges to the international protection of refugees and other migrants: the role of and developments from the United Nations 2016 Summit. In: CROUCHER, Stephen M.; CAETANO, João R.; CAMPBELL, Elsa A. (Eds.). *The Routledge Companion to Migration, Communication and Politics*. Oxon: Routledge, 2019. p. 19-33.

JUBILUT, Liliana Lyra; MEZZANOTTI, Gabriela; LOPES, Rachel de Oliveira. The 100 Points of Brasilia: Latin America's Dialogue with the Global Compact on Refugees. In: Jubilut, Liliana Lyra; Vera Espinoza,

Marcia; Mezzanotti, Gabriela. (Eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. New York; Oxford: Berghahn Books, 2021. p. 203-227.

JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Erika Pires. Regionalism: a strategy for dealing with crisis migration. *Forced Migration Review*, n. 45, p. 66-67, 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; VERA-ESPINOZA, Marcia; MEZZANOTTI, Gabriela. The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America. *E-International Relations*, 22 November 2019.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 87-177.

LOESCHER, Gil. UNHCR and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 215-226.

LONG, Katy. Rethinking “Durable” Solutions. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford

University Press, 2014. p. 475-487.

MADUREIRA, André de Lima; JUBILUT, Liliana Lyra. Durable Solutions: 5 implementation challenges and possible pathways for improvement. *Refugee Research Online*, 13 June 2016.

McADAM, Jane. The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection. *New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 125*. New York: UNHCR, 2006.

_____. Human Rights in Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 203-214.

Nansen International Office for Refugees – History. NobelPrize.org, n/d.

ORCHARD, Phil. The Historical Development of Refugee Protection in Europe. In: WEINAR, Agnieszka; BONJOUR, Saskia; ZHYZNOMIRSKA, Lyubov (Eds.). *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*. London: Routledge, 2018. p. 283-292.

PIOVESAN, Flávia; JUBILUT, Liliana Lyra. Regional Developments: Americas. In: ZIMMERMANN, Andreas; MACHTS, Felix; DÖRSCHNER, Jonas (Eds.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 205-224.

PURKEY, Anna Lise. Questioning Governance in Protracted Refugee Situations: The Fiduciary Nature of

the State-Refugee Relationship. *International Journal of Refugee Law*, v. 25, n. 4, p. 693-716, 2013.

REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, 32, 2013.

RICHMOND, Anthony H. Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees. *Current Sociology*, v. 36, n. 2, p. 7-25, 1988.

_____. *Global Apartheid: Refugees, Racism and the New World Order*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

ROBINSON, Mary. Welcoming the downtrodden. *Refugees Magazine*, n. 111, 1998.

SKRAN, Claudena M. Historical Development of International Refugee Law. In: ZIMMERMANN, Andreas; MACHTS, Felix; DÖRSCHNER, Jonas (Eds.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 3-36.

TOMUSCHAT, Christian. State Responsibility and the Country of Origin. In: GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1994. p. 41-53.

TURTON, David. Refugees and 'Other Forced Migrants'. *RSC Working Paper No. 13*. Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2003.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Note on Determination of Refugee Status under International Instruments EC/SCP/5*. UNHCR, 24 August 1977.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Temporary Refuge No. 19 (XXXI) – 1980*. UNHCR, 16 October 1980.

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

_____. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*. Geneva: UNHCR, 2010.

_____. *Table 1 Regional Definition of Refugee (Cartagena) Latin American Countries that have incorporated it in their national legislation*. New York: UNHCR, 2017.

_____. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva: UNHCR, 2019.

VAN HEAR, Nicholas. Editorial Introduction. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, p. 350, 1998.

VAN HEAR, Nicholas; SØRENSEN, Ninna Nyberg (Eds.). *The Migration-Development Nexus*. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2003.

WEIS, Paul. The Development of Refugee Law. *Michigan Journal of International Law*, v. 3, n. 1, p. 27-42, 1982.

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

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

ZIMMERMANN, Andreas; MACHTS, Felix; DÖRSCHNER, Jonas (Eds.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PARTE II

**TEMAS TRADICIONAIS DE
PROTEÇÃO**

O Reassentamento e a Agência das Pessoas Refugiadas: práticas do programa no Rio Grande do Sul

Bárbara Bruna de Oliveira Simões*
Matheus Felten Fröhlich**

Introdução

O presente capítulo inicia como tantos outros talvez: reconhecendo a importância dos fluxos migratórios para a história da humanidade. Como parte desses fluxos, as pessoas refugiadas expressam muito bem a luta pela proteção dos seus direitos – o que se deve tratar indo além do reconhecimento do refúgio e da celebração da recepção da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹ e do Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967)² por vários Estados. Para alcançar esse olhar mais profundo, lembra-se, por exemplo, de que

* Doutoranda em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista Capes. Mestre em Direitos Humanos pelo Centro *Universitário Ritter dos Reis* (UniRitter). Advogada. Coorganizadora do Grupo de Estudos Interdisciplinares em Migração. Membro colaboradora do Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE).

** Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista Capes. Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Membro do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Migrações (NEPEMIGRA).

¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) tem seu mandato renovado constantemente.

A razão dessa constante renovação reside no fato de que, quando da criação do ACNUR, entendia-se que o refúgio seria uma situação pontual e que, com o tempo, diante do trabalho desenvolvido em parceria com os países de acolhida, haveria a possibilidade de retorno das pessoas refugiadas aos seus países de origem. Ocorre que, até os dias de hoje, ainda se observam catástrofes e conflitos que causam cada vez mais deslocamentos por questões forçadas.

Diante disso, observa-se a necessidade de criação de soluções duradouras, ou seja, soluções para as pessoas refugiadas que ainda têm suas vidas impactadas pela condição de refúgio e pelas perseguições em seus países de origem. São elas: repatriação, integração local e reassentamento, sendo o foco do presente capítulo este último, já que ele evidencia tanto a necessidade de cooperação entre os Estados e os organismos nacionais e internacionais quanto a busca pela agência e pelo desenvolvimento da pessoa refugiada.

A partir do exposto, este capítulo busca apresentar a origem e os conceitos de solução de reassentamento e como o Brasil está inserido nessa prática, por meio das ações do programa desenvolvido no Rio Grande do Sul. O marco teórico utilizado é vinculado à teoria construtivista das relações internacionais, que vê a pessoa refugiada como um ator inerente à consti-

tuição do estado soberano westfaliano.

O procedimento de pesquisa realizado passa por questões qualitativas desse programa. O método de abordagem adotado foi o dedutivo e a análise dos dados obtidos é de caráter exploratório, realizada a partir de material bibliográfico e documental e de entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no processo. O capítulo é dividido em três tópicos: no primeiro, é realizada a análise da pessoa refugiada como um agente em meio ao seu processo e projeto de vida; o segundo traça um panorama internacional do que é a solução de reassentamento de pessoas refugiadas; e, por fim, o terceiro apresenta a análise do programa de reassentamento desenvolvido no Rio Grande do Sul pela Associação Antônio Vieira (ASAV) até dezembro de 2020.

1. A Pessoa Refugiada como Agente no Cenário Internacional

Ao falar sobre pessoas refugiadas, deve-se tratar de “migração forçada”, sinônimo explicativo para o contexto que ocasionou a migração, como guerras, pobreza, preconceitos, violações de direitos humanos, entre outros fatores. Conceituar as pessoas refugiadas implica, em qualquer definição, pressupor o risco de estar subordinando algum ator. As pessoas refugiadas representam mais do que uma questão de direitos humanos, elas são parte inerente da política internacional, sua figura é parte integrante do sistema internacional, simbolizando falhas no relacionamento “Estado-cida-

dão-território” assumido pelo sistema internacional de Estados westfalianos³.

A ideia de categorizar essas pessoas se sustenta muito além do conceito. Os movimentos de população forçada têm causas históricas e políticas extraordinariamente diversas e envolvem pessoas que, enquanto estão deslocadas, encontram-se em situações e dificuldades qualitativamente diferentes⁴. A evolução da definição de pessoa refugiada está ligada ao acréscimo de novos indivíduos que estão em situação de necessidade de proteção internacional, mas apenas em 1951 foi realizado o primeiro esforço em matéria global para categorizar esses sujeitos em necessidade de proteção internacional.

O debate sobre o significado de “refugiado” tem sido travado dentro e ao redor do ACNUR. A definição legal e operacional da categoria pela pasta influencia fortemente as decisões sobre quem é a pessoa refugiada e molda as decisões dos seus funcionários no campo – decisões que têm um efeito tremendo nas circunstâncias de vida de milhares de pessoas⁵. A maneira de resposta dos países às migrações forçadas é um assunto amplamente político. Ela envolve decidir sobre como

³ HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

⁴ Ibid.

⁵ BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2601307>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

balancear os direitos dos “cidadãos” e dos “não cidadãos”, compreender a decisão dos Estados em proverem proteção, contribuição e soluções duráveis para as pessoas refugiadas ou as pessoas internamente deslocadas (PID), ou ainda endereçar soluções às causas raiz do deslocamento através de intervenções militares, diplomacia, desenvolvimento pós-conflito etc⁶.

Quando Estados decidem prover assistência às pessoas refugiadas ou PID em seu território ou dentro de outro Estado, eles escolhem alocar recursos escassos para os não cidadãos⁷. Uma via de trabalho é fazendo uma contribuição para organizações humanitárias. No entanto, as contribuições financeiras têm sido extremamente seletivas e por vezes não são motivadas por razões humanitárias. Outras formas de soluções duráveis seriam ações de reassentamento, integração local ou repatriação. No entanto, os Estados têm sido relutantes em propor essas ideias de reassentamento ou de integração local, priorizando a repatriação como “solução durável desejada”⁸.

Recentes pesquisas atrelam a política migratória brasileira como uma política externa de migração, ou

⁶ BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. *Refugees in International Relations*. Londres: Oxford University Press, 2011.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. *Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff*. 2018. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

seja, variável sob diferentes conjunturas do executivo nacional⁹. As políticas de reassentamento nacional ainda têm caráter incipiente, se postas em comparação com a tradição brasileira de ser um país de pujante imigração¹⁰. No entanto, o país, como signatário da Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)¹¹, apresenta um entendimento ampliado do instituto do refúgio – adicionando a ele o fator de fundado temor à “grave e generalizada violação de direitos humanos”¹² àqueles que buscam refúgio em outro país.

O regime de pessoas refugiadas apresenta características únicas que se colocam como grandes temas para pesquisa, em particular como os Estados têm obrigações legais no que se refere ao auxílio a pessoas refugiadas em seus territórios, mas não o têm em relação ao território do outro. O regime de pessoas refugiadas está permeado por uma característica fundamental de assimetria entre o Norte e o Sul global. Neste caso, outras políticas acabam se apresentando como mais contundentes no engajamento ou desengajamento de Estados no que tange às pessoas refugiadas no Sul Global¹³.

¹⁰ SIMÕES, Gustavo da Frota. *Integração social de refugiados no Brasil e no Canadá em perspectiva comparada: colombianos em São Paulo e Ontário 2017*. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas). Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

¹¹ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

¹² *Ibid.*, p. 160.

¹³ ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Júlia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Rev. Sociol. Polít.*

Com efeito, a posição do indivíduo (a pessoa refugiada) se mostra, de certa maneira, subjacente às dinâmicas das organizações responsáveis pelos procedimentos de reconhecimento e, por consequência, de reassentamento. Os números gerais de migrantes forçados divulgados pelo ACNUR em 2020 chegam a 79,5 milhões de pessoas, sendo 26 milhões deles classificados como pessoas refugiadas¹⁴. Conforme o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), no mesmo período de 2019, 27,8 mil solicitações de refúgio foram processadas pelo órgão; no ano seguinte, o número caiu para 26,8 mil¹⁵.

Dentro das políticas de solução duradoura de reassentamento praticadas no Brasil, os dados de 2016 disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública¹⁶ atribuem 700 refugiados advindos de políticas de reassentamento em território brasileiro. Nos quatro anos seguintes, menos de cem pessoas participaram do processo¹⁷. As próximas seções deste capítulo.

¹⁴ UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *Global trends: forced displacement in 2019*. Genebra: UNHCR, 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>>. Acesso em: 16 jan. 2021.

¹⁵ SILVA, G. J. et al. *Refúgio em números*. 5. ed. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em 26 jan. 2021.

¹⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Refúgio em números*. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹⁷ UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *Resettlement data finder*. 2021. Disponível em: <<https://rsq.unhcr.org/>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

lo discorrem sobre como se dá este processo no mundo e no Brasil e sobre em que nível a capacidade de agência da pessoa refugiada é levada em conta dentro do processo.

2. O Reassentamento como uma Solução Duradoura

Ao adentrar a solução do reassentamento, enfoque do presente tópico, importa lembrar que o instituto do refúgio foi criado como uma proteção em uma situação transitória, ou seja, as pessoas refugiadas deveriam poder retornar às suas origens após cessarem as ameaças. Ocorre que o contrário tem sido a regra, tanto que o ACNUR tem o seu mandato ampliado por conta de novos moldes que envolvem as migrações forçadas¹⁸.

Atualmente, o “ACNUR *define situación prolongada de refugio aquella en la que 25.000 refugiados o más de la misma nacionalidad llevan al menos cinco años consecutivos en el exilio en un determinado país de asilo*”¹⁹. Nesse cenário, o desenvolvimento de soluções duradouras é

¹⁸ PEREIRA, Gustavo de Lima. *Direitos humanos e migrações forçadas: introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2019. p. 59.

¹⁹ “ACNUR define situação prolongada de refúgio aquela em que 25.000 refugiados ou mais da mesma nacionalidade levam ao menos cinco anos consecutivos no exílio em um determinado país de asilo” (tradução livre). ACNUR (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS). *Tendencias globales: desplazamientos forzado em 2017*. Geneva: ACNUR, 2018. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/Global_Trends_Forced_Displacement_in_2017/TendenciasGlobales_2017_web.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021. p. 22.

de extrema importância, pois o fato de não poder retornar aos seus países não justifica uma vida de exclusão. Para efetivar a proteção às pessoas refugiadas, o ACNUR atua mediante três soluções duradouras: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento. Nesse sentido, *“a durable solution for refugees is one that ends the cycle of displacement by resolving their plight so that they can lead normal lives”*²⁰.

Não há hierarquia entre as soluções; cada uma teve papel importante em algum momento da história, e as três soluções, se aplicadas conjuntamente, podem auxiliar de forma completa na resolução da situação de refúgio. Mesmo sem hierarquia, a solução duradoura da repatriação voluntária é a prioridade para as próprias pessoas refugiadas, já que permite o retorno ao país de origem. A decisão por essa repatriação deve ser livre, realizada após boa informação, e o país de origem deve cooperar com a reintegração da pessoa, para que esta possa reconstruir sua vida com segurança²¹. A integração local, por sua vez, é uma solução surgida ao final da Segunda Guerra Mundial, quando

²⁰ “Uma solução duradoura para refugiados é aquela que encerra o ciclo de deslocamento resolvendo seus pleitos para que assim possam viver suas vidas normalmente” (tradução livre). UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). UNHCR resettlement handbook. Genebra: UNHCR, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2021. p. 28.

²¹ ACNUR (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS). Soluções duradouras. [S.l., s.d.]. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

muitas pessoas refugiadas não tinham interesse em serem repatriadas²². Neste caso, busca-se um lar permanente no país de acolhida. É um processo complexo e gradual, pois abarca diversas situações: legais, econômicas, sociais e culturais. Por fim, outra opção é o reassentamento, que ocorre quando um Estado acolhe pessoas refugiadas já reconhecidas pelo ACNUR e/ou por outro Estado, mas que não tiveram a proteção necessária nesse primeiro país de acolhida por vários motivos: necessidade de proteção jurídica e física, necessidade de cuidados médicos específicos, condição especial (como a de crianças e adolescentes, de idosos, de mulheres em situação de risco ou de famílias separadas) ou total falta de integração local. Resumindo, a pessoa fixa-se em seu terceiro país (contando o de origem) e no segundo de acolhida²³.

Na atualidade, o reassentamento é tido como uma solução muito importante, visto que a configuração internacional de conflitos e fronteiras fechadas não auxilia na efetivação plena das demais soluções (repatriação e integração local). Jubilut apresenta duas características do reassentamento: não é um direito, mas sim uma tentativa de oferecer uma nova oportu-

²² ANDRADE, José H. Fischel. *A política de proteção a refugiados da organização das Nações Unidas – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)*. 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3726/1/Tese%20-Jose%20Henrique%20Fischel%20de%20Andrade.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

²³ JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 199.

nidade de integração, e tem caráter necessariamente voluntário, uma vez que a pessoa refugiada deve concordar em mudar de país de proteção, em atenção ao princípio do *non-refoulement* – sem a concordância ela poderia ser devolvida a um país em que sua vida é ameaçada²⁴.

Nota-se que *“the resettlement of refugees can only be achieved through collaboration with various partners, in particular resettlement States, international organizations and non-governmental organizations (NGOs)”*²⁵. Nesse sentido, o ACNUR tem ciência dos casos que precisam de reassentamento por meio de pesquisas de seus escritórios locais, e então seleciona alguns aspectos que os Estados devem possuir para que ofertem vagas de reassentamento, por exemplo, *“an institutional framework to support resettlement, including decision-making structure, division of responsibilities, and resource allocation [...]”*²⁶.

²⁴ Ibid., p. 200.

²⁴ “O reassentamento de refugiados somente pode ser alcançado através de colaboração com vários parceiros, em particular Estados de reassentamento, organizações internacionais e organizações não governamentais” (tradução livre). UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *UNHCR resettlement handbook*. Genebra: UNHCR, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2021. p. 4.

²⁶ “Uma estrutura institucional para apoiar o reassentamento, programa de recepção e integração para prestar serviços essenciais, incluindo estrutura de tomada de decisões, divisão de responsabilidades e alocação de recursos [...]” (tradução livre). UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *Frequently asked questions about resettlement*. Genebra: UNHCR, 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/56fa35b16>>. Acesso em: 16 jan. 2021. p. 5-6.

O reassentamento, embora não seja um direito, significa uma ação, uma forma de contribuição e de cooperação entre os Estados, bem como uma forma de desenvolver as capacidades de organismos e organizações nacionais e internacionais que atuam na causa dos fluxos migratórios. Assim, tem-se como resultado positivo,

In the face of a continued influx of refugees, the use of resettlement has convinced countries of first asylum to keep open their borders, thereby avoiding massive loss of life. In other situations resettlement has played a key role in unlocking the impasses in protracted refugee situations, and opening the possibilities of other durable solutions²⁷.

Cabe ainda ressaltar a importância do reassentamento para as pessoas refugiadas, que têm assim uma segunda chance de reconstruírem suas vidas longe das ameaças tanto do país de origem quanto do primeiro país de destino, uma vez que, por meio dos programas de reassentamento, após o período de assistência do ACNUR e das organizações dos Estados envolvidos, as pessoas são acompanhadas e motivadas a desenvolverem suas habilidades, buscando trabalho, estudo e formas de manter a si e a suas famílias na comunidade de destino.

²⁷ “Em face dos contínuos fluxos de refugiados, o uso do reassentamento convenceu países de primeiro acolhimento a manter suas fronteiras abertas, evitando, assim, massiva perda de vidas” (tradução livre).). UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *UNHCR resettlement handbook*. Genebra: UNHCR, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2021. p. 4.

Nota-se, então, que a pessoa refugiada passa a ter papel de agente na construção da sua trajetória, diferentemente do que ocorre em muitas outras situações pelas quais passa ao longo do seu deslocamento, como, por exemplo, quando vive em campos de refugiados ou em locais em que as ameaças aos direitos continuam sendo realidade, fazendo com que essas pessoas não tenham a liberdade de continuar suas vidas. Para melhor compreender o processo de agência que envolve a vida das pessoas refugiadas no reassentamento, no próximo tópico será apresentado o exemplo do programa de reassentamento desenvolvido pela Associação Antônio Vieira (ASAV) no Rio Grande do Sul.

3. Programa de Reassentamento no Rio Grande do Sul

O reassentamento, como visto nos tópicos anteriores, é uma das soluções utilizadas pelo ACNUR para encontrar um destino duradouro para as pessoas refugiadas que ainda sofrem perseguições e ameaças no primeiro país de acolhida. Ao mesmo tempo em que significa cooperação internacional entre Estados e organizações, o reassentamento também evidencia a atuação das próprias pessoas refugiadas no processo e na busca por melhores condições de vida.

Na América Latina, a preocupação com os fluxos migratórios originou o Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, na cidade de Cartagena das Índias, Colômbia.

Desse encontro, surgiu a Declaração de Cartagena, em 1984, instrumento regional não vinculante. Em 2004, em comemoração aos seus 20 anos, as nações da América Latina e do Caribe reuniram-se e aprovaram a Declaração e o Plano de Ação do México (PAM), criando assim o Programa de Reassentamento Solidário para fornecer soluções duradouras para pessoas refugiadas latino-americanas, que depois foi expandido para acolher outras nacionalidades²⁸.

O Brasil possui um papel fundamental no desenvolvimento do Programa de Reassentamento Solidário, tendo participado desde as primeiras tratativas com os demais países latino-americanos até a implementação de suas próprias políticas. O Estatuto do Refugiado, Lei 9.474/97²⁹, define mecanismos para a implementação da Convenção de 51 e traz, em seu Título VII, as soluções duráveis: repatriação (capítulo I)³⁰, integração local (capítulo II)³¹ e reassentamento (capítulo III).

²⁸ ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). *Memória do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre refugiados*. Quito: ACNUR, 2015. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Mem%C3%B3rias-do-Trig%C3%A9simo-Anivers%C3%A1rio-da-Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Cartagena-sobre-refugiados_ACNUR2015.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021. p. 13-14.

²⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 24 mar. 2021.

³⁰ “Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.”

³¹ “Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica

Quanto ao reassentamento, dispõe que:

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades³².

Com a Resolução Normativa 14³³, o CONARE define as práticas do programa de reassentamento brasileiro. O art. 2º mostra que o programa brasileiro possui uma estrutura tripartite, composta pelo CONARE, pelo ACNUR e pelas organizações da sociedade civil implementadoras do programa, da mesma forma como preveem as regras gerais acerca da solução duradoura do reassentamento de refugiados³⁴. Em 2001, buscaram-se cidades brasileiras aptas a participar de

dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares. Art. 44. 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.”

³² BRASIL. *Lei 9.474, de 22 de julho de 1997*. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19474.htm>. Acesso em: 16 jan. 2021.

³³ Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-14-do-conare.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

³⁴ “Artigo 2º O Programa de Reassentamento Brasileiro está estruturado de forma tripartite, com a participação do Governo do Brasil, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e das organizações da sociedade civil implementadoras do programa.”

um projeto inicial do programa, dentre as quais estava a cidade de Porto Alegre, que desenvolveu o programa por meio da Associação Antônio Vieira (ASAV)³⁵.

A ASAV é uma entidade sem fins lucrativos fundada em quatro de novembro de 1899, vinculada à Companhia de Jesus, uma das faces civis da Província dos Jesuítas do Brasil nas áreas de educação, assistência social e espiritualidade. Na área da assistência social, ela atua com os fluxos migratórios pelo Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), que possui escritórios em Brasília, Belo Horizonte, Boa Vista, Manaus e Porto Alegre³⁶. Até dezembro de 2020, a equipe da ASAV era responsável pelo desenvolvimento do programa em parceria com o ACNUR. Diante da mudança do modelo de reassentamento, a ASAV encerrou suas atividades e, a partir de agora, novas organizações da sociedade civil podem apresentar projetos de parceria com o ACNUR para implementar programas de reassentamento por meio de edital lançado pelo governo federal³⁷.

Os relatos apresentados neste tópico do capítulo foram obtidos por meio de uma entrevista concedida por Karin Kaid Wapechowski, coordenadora do programa de reassentamento realizado pela ASAV no Rio Grande do Sul até dezembro de 2020. Inicialmente,

³⁵ ASAV (ASSOCIAÇÃO ANTÔNIO VIEIRA). *Quem somos*. [S.l., s.d]. Disponível em: <<http://www.asav.org.br/associacao-antonio-vieira/>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

ela relata que a demanda do reassentamento chegou à ASAV por meio da Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), pois o ACNUR, em 2003, solicitou à CNBB indicações de instituições brasileiras que pudessem realizar a implementação do programa de reassentamento junto com o governo brasileiro (em 2002 já havia ocorrido o reassentamento de um grupo de afegãos em Porto Alegre)³⁸.

Em outubro de 2003, então, a ASAV assinou um convênio com o ACNUR para reassentar pessoas refugiadas colombianas. Cada convênio era vinculado a uma nacionalidade específica, gerando o desenvolvimento de um programa e a constituição de um fundo para o financiamento. O modelo era baseado na prática norte-americana, havia um financiamento expressivo e um pacote de metas bem delineadas. Em 2004, quando a ASAV recebeu o segundo grupo de famílias colombianas, observou que o desenho norte-americano não era condizente com a realidade brasileira, então o ACNUR deu o aval para que a ASAV projetasse um programa com características brasileiras³⁹.

Karin expõe que o reassentamento possui um caráter humanitário, um trabalho apolítico e apartidário. Assim, a base do novo desenho foi a busca pela autonomia da pessoa refugiada, a ressocialização emancipadora, por meio de um plano de trabalho indivi-

³⁸ WAPECHOWSKI, Karin Kaid. *Entrevista concedida aos autores em 8 de dezembro de 2020*. Porto Alegre, 2020.

³⁹ Ibid.

dual com cada pessoa para o seu desenvolvimento. Por meio de tal plano de trabalho, a ASAV auxiliou a pessoa refugiada a compreender seu papel no processo migratório, bem como a busca por trabalho, estudo, renda, dentre outros direitos e deveres que devem ser ofertados e cobrados em meio à nova comunidade⁴⁰.

A ASAV notou ainda a necessidade de enviar as famílias colombianas para diferentes cidades em busca de uma maior integração com as comunidades locais. A prática de dispersão territorial, então, tornou-se o sucesso do programa, mediante busca de prefeituras (pequenos e médios municípios) que tivessem interesse em receber pessoas refugiadas e que pudessem ofertar serviços de acesso à saúde, à educação e ao trabalho (nota-se nesta prática a importância da municipalização da assistência às pessoas refugiadas). A moradia era custeada pelo ACNUR por um ano, com contrato de aluguel em nome da ASAV. Depois desse ano, o aluguel passava para o nome da família e deveria, também, ser custeado por ela⁴¹.

Em 2007, a ASAV firmou novo convênio com o ACNUR, recebendo, agora, reassentados palestinos. Novamente, com viés humanitário, realizou-se um desenho de programa próprio para essa população, pois mudaram as necessidades buscadas nos municípios, bem como as capacidades desenvolvidas pela ASAV – por exemplo, com os palestinos, a associação teve a

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ WAPECHOWSKI, Karin Kaid. *Entrevista concedida aos autores em 8 de dezembro de 2020*. Porto Alegre, 2020.

inclusão de uma tradutora de árabe na equipe. Outros convênios da ASAV com o ACNUR foram os referentes aos nacionais do Sri Lanka, da Síria e de Cuba, todos embasados pela prática de assistência social e busca de dignidade⁴².

O último projeto desenvolvido pela ASAV foi o dos reassentados do triângulo norte. O governo federal, por meio do Ministério da Justiça, lançou um edital para que instituições apresentassem projetos para o Programa de Reassentamento de Centro-Americanos. A ASAV fez uma proposta e ganhou o edital, firmando o acordo em dezembro de 2018. O projeto começou em janeiro de 2019, com as primeiras famílias chegando em maio de 2019. Em 31 de dezembro de 2020, finalizou-se esse segundo modelo de reassentamento por meio de edital público lançado pelo governo federal⁴³. Foi a primeira vez que o governo federal deu aporte financeiro para um projeto desse tipo.

Países localizados no norte da América Central, como El Salvador, Honduras e Guatemala, têm enfrentado uma grande escalada da violência nos últimos anos, relacionada à atuação de gangues e grupos criminosos organizados, impulsionando o aumento de deslocamentos forçados dentro e fora dos países⁴⁴. Quanto aos modelos de reassentamento, Karin expõe que

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ SANTOS, Matheus Kiesling dos. Equipe do SJMR-POA acolhe primeiras famílias de refugiados da América Central. In *Jesuitas do Brasil*, 31 mai. 2019. Disponível em: <<http://www.asav.org.br/equipe-do-sjmr-poa-acolhe-primeiras-familias-de-refugiados-da>

Tudo nos diz que esse modelo que estamos implementando não será mais oferecido. Já existe uma terceira etapa do reassentamento que não é paga nem pelo ACNUR, como era no início, financiada pelo ACNUR e seus doadores, nem o segundo, agora pelo edital federal. O terceiro prevê pelo menos dois modelos de reassentamento, reassentamento [com] participação comunitária que se chama, dentro do modelo canadense, que é o modelo que o governo brasileiro escolheu⁴⁵.

Os dois modelos de reassentamento canadense citados por Karin são: o desenvolvido por um grupo de pessoas ou empresas que criam um fundo para participar de projetos de reassentamento junto com o governo, ou o municipal, quando o governo federal faz um convênio com o município que quer desenvolver o projeto⁴⁶. Esse deve ser o primeiro a sair no Brasil ao longo do ano de 2021.

O convênio da ASAV com o governo federal foi encerrado em dezembro de 2020. Os próximos passos do reassentamento de pessoas refugiadas no Brasil serão trilhados por meio de novos editais do governo federal e do interesse das instituições para o desenvolvimento de novos desenhos. Para Karin, a história do programa de reassentamento desenvolvido pela ASAV

america-central/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

⁴⁵ WAPECHOWSKI, op. cit.

⁴⁶ SIQUEIRA, Débora Corrêa. *Políticas públicas para refugiados sírios no Canadá, no Chile e no Brasil, na perspectiva de John W. Kingdon: uma contribuição à Teoria dos Múltiplos Fluxos*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais). Santo André: Universidade Federal do ABC, 2018.

é um sucesso: “No caso dos cubanos, por exemplo, eles trouxeram primos, irmãos, o dobro de pessoas que vieram pelo programa normal, [o que] é um indicador de sucesso do programa. O cara veio, conseguiu se integrar e trouxe mais gente”⁴⁷. Segundo o ACNUR,

*Refugees generally have a high level of motivation not only to rebuild their own lives, but also to make a meaningful contribution to the receiving society. The fact that they have survived often horrific experiences is testimony to their resilience*⁴⁸.

Questionada sobre a autonomia e a agência das pessoas reassentadas nos convênios firmados pela ASAV, Karin mostra que o objetivo é ensinar a administrar todas as necessidades básicas nos primeiros meses para que a pessoa possa se desenvolver ao longo de sua jornada na nova comunidade. Ela destaca as “perguntas tão simples, que uma pessoa que está [há] tanto tempo em deslocamento não se faz: ‘nunca ninguém me perguntou ou faz anos que não me perguntam no que eu quero trabalhar’”⁴⁹.

Por conta das necessidades e dos desafios próprios de cada nacionalidade reassentada é que os progra-

⁴⁷ WAPECHOWSKI, Karin Kaid. *Entrevista concedida aos autores em 8 de dezembro de 2020*. Porto Alegre, 2020.

⁴⁸ “Refugiados geralmente têm um grande nível de motivação não somente para reconstruir suas vidas, mas também para fazer uma contribuição significativa para suas sociedades de destino. O fato de terem sobrevivido a terríveis experiências é prova de sua resiliência” (tradução livre). UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *UNHCR resettlement handbook*. Genebra: UNHCR, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2021. p. 7.

⁴⁹ WAPECHOWSKI. Op. cit.

mas devem ser criados a cada novo convênio, sempre respeitando o princípio humanitário e de desenvolvimento pessoal. Além disso, “O reassentamento não é aplicar, implementar um programa; tu tens que viver com a pessoa e ver a deficiência dela naquele momento, a questão da autonomia. A gente tem que trabalhar junto”⁵⁰. Após o período de um ano, espera-se que a pessoa refugiada já tenha autonomia para trabalhar, estudar e manter sua vida sem o auxílio financeiro do ACNUR, mostrando-se um dever, ao longo desse primeiro ano, buscar esses meios de subsistência. Por fim, cabe ressaltar que:

Nós adotamos como discurso e prática a questão da autonomia e da autossuficiência e de a pessoa ser o sujeito do seu processo de vida e da retomada do seu processo de vida. As pessoas não nasceram quando chegaram ao reassentamento, elas têm uma história. A gente tem que conhecer um pouco dessa história e saber das capacidades de cada um – e sabendo disso, [pensar] como vamos ajudá-los a ressignificar sua vida dentro do novo ambiente. O cuidado que a gente tem que ter é muito delicado, porque a gente está como projeto, temos que executar coisas objetivas, aulas de português, documentos, as crianças têm que ir para a escola. A gente tem que saber a medida de ser a pessoa que cobra e, ao mesmo tempo, os incentiva a pensar em suas vidas⁵¹.

O programa desenvolvido pela ASAV revela, assim, a importância das instituições da sociedade civil

⁵⁰ WAPECHOWSKI, Karin Kaid. *Entrevista concedida aos autores em 8 de dezembro de 2020*. Porto Alegre, 2020.

⁵¹ *Ibid.*

para a continuidade das políticas firmadas pelo AC-NUR e pelo governo brasileiro. Além disso, a importância do programa de reassentamento para as próprias pessoas refugiadas é imensurável diante da possibilidade de reestruturação de seus projetos de vida. Busca-se a agência das pessoas refugiadas, mas também se reconhece a necessidade de auxiliar nos primeiros passos após uma jornada tão longa.

Conclusão

O presente capítulo apresentou as perspectivas empregadas na solução do reassentamento de pessoas refugiadas, bem como analisou o programa desenvolvido no Rio Grande do Sul pela ASAV. O discurso da instituição que organiza o processo de reassentamento busca ser aquele vinculado às práticas humanitárias, de assistência social e de efetivação da dignidade das pessoas, e à prática de autonomia da pessoa refugiada, com *backgrounds* e diferentes potencialidades que abrem espaço para a ressignificação da vida em um novo ambiente.

O primeiro tópico revelou que as migrações forçadas ainda são uma realidade em grande parte dos países na atualidade. No segundo, evidenciou-se a importância do desenvolvimento de soluções duradouras para lidar com a questão dos fluxos de pessoas refugiadas. O reassentamento é uma forma de compartilhamento de responsabilidades entre os organismos e os Estados envolvidos, além de ser uma forma de

ressaltar a agência das pessoas refugiadas. Por fim, no terceiro tópico, apresentou-se o programa de reassentamento desenvolvido no estado do Rio Grande do Sul pela ASAV.

A entrevista concedida por Karin Kaid Wapechowski, coordenadora do programa, revela a importância do trabalho da ASAV e das demais instituições da sociedade civil que atuam na área das migrações. A ASAV inovou ao implementar programas específicos para cada nacionalidade, entendendo as diferenças e as necessidades de cada pessoa refugiada. Ainda, a prática da dispersão territorial em diversos municípios permitiu o desenvolvimento e garantiu o sucesso do programa.

Destaca-se o papel da própria pessoa refugiada diante das novas oportunidades para seu projeto de vida. A tentativa de dar protagonismo às pessoas reassentadas passa, também, pelas mãos da instituição de acolhimento, não tão somente pela tutela do ACNUR. Entretanto, devido à situação de grande vulnerabilidade, por vezes a solução do reassentamento não se apresenta como duradoura, levando em consideração que as cidades de destino tendem a ser de perfis diferentes dos locais de origem dos assistidos, que, por vezes, têm de lidar com uma assimetria de informações durante o processo de destinação.

Nota-se que a busca por melhores condições de vida das pessoas refugiadas, sejam elas pertencentes aos programas de reassentamento ou pessoas que che-

gam ao Brasil por outros meios, é uma luta constante e que somente será efetivada por meio da cooperação entre os Estados e os organismos nacionais e internacionais, além do reconhecimento da agência das próprias pessoas refugiadas.

Referências bibliográficas

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Tendencias globales: desplazamientos forzado em 2017*. Geneva: ACNUR, 2018.

_____. *Memória do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre refugiados*. Quito: ACNUR, 2015.

_____. *Soluções duradouras*. [S.l., s.d.].

ANDRADE, José H. Fischel. *A política de proteção a refugiados da organização das Nações Unidas – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)*. 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

ASSOCIAÇÃO ANTÔNIO VIEIRA (ASAV). *Quem somos*. [S.l., s.d].

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. *Refugees in International Relations*. Londres: Oxford University Press, 2011.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society*:

between sovereigns. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Brasil recebe refugiados da América Central*. Brasília, 2019.

_____. *Refúgio em números*. Brasília, 2010.

PEREIRA, Gustavo de Lima. *Direitos humanos e migrações forçadas: introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2019.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Júlia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Rev. Sociol. Polít.* v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010.

SANTOS, Matheus Kiesling dos. Equipe do SJMR-POA acolhe primeiras famílias de refugiados da América Central. In: *Jesuítas do Brasil*, 31 mai. 2019.

SILVA, G. J. et al. *Refúgio em Números*. 5. ed. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

SIMÕES, Gustavo da Frota. *Integração social de refugiados no Brasil e no Canadá em perspectiva comparada: colombianos em São Paulo e Ontário 2017*. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas). Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

SIQUEIRA, Débora Corrêa. *Políticas públicas para refugiados sírios no Canadá, no Chile e no Brasil, na perspectiva de John W. Kingdon: uma contribuição à Teoria dos*

Múltiplos Fluxos. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais). Santo André: Universidade Federal do ABC, 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. *Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff*. 2018. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *UNHCR resettlement handbook*. Genebra: UNHCR, 2011.

_____. *Frequently asked questions about resettlement*. Genebra: UNHCR, 2017.

_____. *Global trends: forced displacement in 2019*. Genebra: UNHCR, 2020.

_____. *Resettlement data finder*. [S.l.], 2021.

WAPECHOWSKI, Karin Kaid. *Entrevista concedida aos autores em 8 de dezembro de 2020*. Porto Alegre, 2020.

A (in)Efetividade das Respostas Disponibilizadas pela Comunidade Internacional para a Proteção dos Indivíduos que Vivem em Campos de Refugiados: um estudo sobre a utilização das soluções duradouras para os refugiados somalis do complexo de campos de Dadaab¹

Guilherme Henrique Tavares Diniz*
Sinara Camera**

Introdução

A problemática atinente aos refugiados é tema atual e de relevância para os Estados e para a comunidade internacional que comungam dos ideais de sua proteção, reconhecendo a sua condição de vulnerabilidade e de sujeitos de direitos humanos. A delimitação temática do presente capítulo tem-se a análise sobre o sistema global de proteção aos refugiados, como fundamento dos mecanismos oferecidos pela comunidade internacional e pelos Estados, especialmente para

¹ Trabalho desenvolvido no Projeto de Pesquisa “Estado, Direitos Humanos e Cooperação Internacional”, realizado no Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis – FEMA, sob a coordenação da Professora Dr.^a Sinara Camera.

* Advogado. Pós-graduando em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho e Bacharel em Direito pela Fundação Educacional Machado de Assis – FEMA.

** Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/BRASIL/RS), com estágio doutoral na Universidade de Sevilla (US/ESPANHA/AN), bolsista PDSE; Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (MILA/UFSM/BRASIL/RS). Professora do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA/BRASIL/RS).

garantir a segurança humana dos indivíduos que migram por força de perseguição, conflitos, violência, violações de direitos humanos ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública, com enfoque no caso da Somália, no período compreendido entre a década de 1960 e os dias atuais.

O problema a ser respondido ao final deste capítulo é: em que medida os refugiados que migram forçadamente por perseguição, conflitos, violência, violações de direitos humanos ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública, na Somália, encontram proteção suficiente na normativa e nos mecanismos de atuação da comunidade internacional e dos Estados para que seja garantida a segurança humana desses indivíduos?. O objetivo geral é analisar a atuação da comunidade internacional para a proteção dos indivíduos de nacionalidade somali que vivem em Dadaab, em específico por meio do reassentamento, verificando se viabiliza soluções duradouras, como defende o ACNUR.

A análise foi dividida em dois momentos. Primeiramente traçam-se as notas da proteção internacional conferida aos refugiados que deverá respaldar a proteção específica aos refugiados pelos Estados e pela comunidade internacional, bem como os mecanismos protetivos dos quais dispõem. Em um segundo momento analisa-se de forma concreta o papel do reassentamento no complexo de campos de Dadaab, no Quênia, enquanto possibilidade de solução duradou-

ra compreendida na estratégia utilizada pelo ACNUR para enfrentar o problema dos grandes fluxos de seres humanos, especificamente os que alcançam refúgio.

1. Direito Internacional dos Refugiados e Soluções Duráveis ao Refúgio: o reassentamento em foco

A questão dos refugiados existe desde o século XV, porém a proteção por meio de normas internacionais só apareceu na segunda década do século XX, motivado principalmente pelo aumento desproporcional do número de indivíduos refugiados (de milhares para milhões)². O desenvolvimento tardio de normas internacionais sobre a matéria dos refugiados deve-se ao tratamento dispensado para o problema, tratado como pontual, que logo findaria como ocorrera no passado.

No que tange às normativas do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), que assegura a proteção aos refugiados em todo o mundo, destacam-se a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) e o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67). A convenção assegura em seu art. 1^o³, as condições para o reconheci-

² JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Editora Método, 2007. p. 23-24.

³ “Art. 1^o - Definição do termo “refugiado”:

A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: [...] Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1^o 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

mento do status de refugiado. Considera-se como refugiado aquele indivíduo que devido a um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas foram forçados a deixar seu país de origem ou residência habitual em busca de proteção⁴.

Tais motivos definem minimamente os critérios a serem seguidos internacionalmente, em nada impedindo o desenvolvimento de normativas regionais e nacionais que ampliem o rol de motivos supracitado, que não é taxativo. Destaca-se ainda que a Convenção de 51 no seu art. 33⁵ garante o chamado princípio de non-refoulement, de não devolução, pelo qual “Nenhum

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.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: <<https://bit.ly/2oviYPL>>. Acesso em: 02 jan. 2021.

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: <<https://bit.ly/2oviYPL>>. Acesso em: 02 jan. 2021.

Assis (FEMA/BRASIL/RS).

⁵ “Art. 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.”

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951. Disponível em: <<https://bit.ly/2oviYPL>>. Acesso em: 02 jan. 2021.

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 [...]”⁶.

Defende Liliana Lyra Jubilut que o termo refugiado é um tanto limitado na Convenção de 51, vez que os motivos descritos no art. 1º se relacionam minimamente a direitos civis e políticos. Entende a autora que pelas limitações e o surgimento de grupos que não se enquadravam na definição restritiva e local (leia-se aplicada apenas nos Estados Europeus) da Convenção de 51, foi aderido o Protocolo de 67, que aboliu as reservas geográfica e temporal, conferindo maior amplitude e abrangência à definição. Entretanto, não fomentou a discussão da classificação de refugiados, permanecendo a limitada caracterização baseada na violação de direitos civis e políticos. Tal fato foi atribuído ao medo dos Estados desenvolvidos de uma ampliação do número de refugiados⁷.

Não obstante, cumpre ressaltar os avanços na determinação do termo refugiado propostos a nível regional. De forma alentadora, a Organização da Unidade Africana (OUA), por meio da Convenção da OUA que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África de 1969 (Convenção Africana de

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951. Disponível em: <<https://bit.ly/2oviYPL>>. Acesso em: 02 jan. 2021.

⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Editora Método, 2007. p. 87-88.

69)⁸, propôs em seu art. 1º, parágrafo 2º, uma ampliação do conceito de refugiado:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade⁹.

A Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)¹⁰ foi além: em seu item inciso III¹¹ na terceira recomendação, considerou a ne-

⁸ ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. 1969. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>>. Acesso em: 18. fev. 2021.

⁹ ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África*. 1969. Disponível em: <https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18. fev. 2021.

¹¹ “[...] 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.” ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America,*

cessária extensão do conceito de refugiados, tendo por base não somente a Convenção de 51 e o Protocolo de 67.

Ainda há de se mencionar alguns documentos recentes nos quais os Estados-membros da ONU reafirmaram o seu compromisso de “[...] respeitar os direitos humanos dos refugiados e migrantes e de apoiar os países que os recebem”¹². Dentre eles, pode-se citar a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, adotada em setembro de 2016 por 193 Estados-membros¹³ da ONU, trata-se de “[...] um marco para a solidariedade global e a proteção de refugiados em um momento de deslocamento sem precedentes em todo o mundo”¹⁴.

A Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes estabeleceu “[...] uma visão para uma resposta mais previsível e abrangente a essas crises, conhecida como Estrutura de Resposta a Refugiados Abrangen-

Mexico and Panama. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

¹² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Comprehensive Refugee Response Framework 201_*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

¹³ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados*. 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *New York Declaration for Refugees and Migrants*. 2016. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

tes, ou CRRF [...]”¹⁵, exigindo muito mais apoio dos Estados de acolhida. Nessa senda, percebe-se o nítido intento da comunidade internacional e dos Estados de aprimorar a proteção dos refugiados e migrantes, na forma de compromissos, como o Marco Integral de Resposta aos Refugiados incluído no anexo I, da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes. Oportuno frisar que ficou determinado a responsabilidade do ACNUR de iniciar e desenvolver esse marco¹⁶.

Além da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, cita-se o Pacto Global sobre Refugiados, adotado por 181 Estados-membros da ONU¹⁷, em dezembro de 2018, que, dentre outras coisas, é uma “[...] expressão poderosa de como trabalhar em conjunto no atual mundo fragmentado”¹⁸. Apesar de ser um documento que não vincula os Estados-membros, baseia-se no DIR e no DIDH, promovendo de forma efetiva a cooperação internacional entre os Estados¹⁹.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *New York Declaration for Refugees and Migrants*. 2016. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

¹⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Comprehensive Refugee Response Framework. 201_*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral adota Pacto Global sobre Refugiados com apoio de 181 países. 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652061>>. Acesso em: 18 set. 2019.

¹⁸ ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Assembleia Geral adota Pacto Global sobre Refugiados com apoio de 181 países*. 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652061>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

¹⁹ Ibid., n. p.

Outro grande avanço a ser comemorado é o entendimento contemporâneo de inter-relação das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana. Em um tempo não muito distante, a doutrina clássica entendia o DIR e as outras duas grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana, (quais sejam o DIDH e o Direito Internacional Humanitário - DIH) de forma compartimentalizada. Tal visão foi paulatinamente superada, de forma que nos dias atuais, já não se fala mais em compartimentalização²⁰.

Nesta linha de entendimento, há de se destacar os esforços do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Sua atuação insere-se nitidamente em um contexto de proteção a direitos humanos, notadamente dos indivíduos em situação de refúgio. Conforme seu Estatuto o ACNUR tem um trabalho puramente humanitário e apolítico, visando a providenciar proteção internacional, buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados e eliminar as causas do êxodo dos refugiados. Localizado em Genebra, seu Alto Comissário trabalha diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU²¹.

Tradicionalmente os olhares concentravam-se tão somente na etapa intermediária de proteção (leia-se

²⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 434.

²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*. 1950. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZgCTGn>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

refúgio). As necessidades de proteção levaram ao ACNUR a desenvolver duas novas etapas para a proteção: a prévia (leia-se prevenção) e a posterior. Quanto à etapa posterior, são três as estratégias de soluções duráveis (duradouras): (1) a integração local, (2) a repatriação voluntária e (3) o reassentamento. A primeira solução consiste em adaptar o refugiado à sociedade do Estado de acolhida, tarefa que recebe um auxílio, de organizações não governamentais (ONGs) defensoras dos refugiados. A segunda solução, isto é, a repatriação voluntária, é o regresso do refugiado ao seu país pelo fim dos motivos que o fizeram buscar refúgio, é considerada a melhor solução, pois, não priva o indivíduo de sua origem, e por ser voluntária evita traumas no processo de consumação da sua cidadania²².

Compreende-se o reassentamento como a transferência de indivíduos reconhecidos como refugiados, de um país que primeiramente os aceitou (Estado de primeiro asilo), para um novo país que igualmente aceitou admiti-los como refugiados, além de conceder residência permanente, e, futuramente, a possibilidade de obter a cidadania²³. Fala-se em reassentamento em um terceiro país, com efeito, pelo fato de que o país de origem é considerado como o primeiro país, e, portanto, o país que primeiramente os aceitou é o segundo

²² JUBILUT. Op. cit., p. 154.

²³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Manual de Reasentamiento del ACNUR*. Ginebra. Edición Revisada. 2011. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

país²⁴. No terceiro país, são proporcionados aos refugiados: proteção jurídica, física; acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, de forma semelhante ao tratamento dispensado aos nacionais²⁵.

Cumprе ressaltar que, a integração local e o reassentamento como soluções duradouras dependem inteiramente da vontade dos Estados. Somente na repatriação voluntária é que existe uma obrigação clara do Estado perante aos seus nacionais. No caso do país de asilo, ou o Estado que aceitou recebê-los através do status de refugiado, existe uma obrigação de não devolver os refugiados ao(s) país(es) onde sua vida, liberdade ou integridade física corre perigo. Esta garantia é concedida pelo princípio da não devolução (*non-refoulement*), consagrado no artigo trinta e três da Convenção de 51. Em se tratando do reassentamento, os refugiados estão completamente entregues à discricionariedade dos Estados²⁶.

O grande e principal obstáculo para a não integração dos refugiados nos Estados de primeiro asilo é

²⁴ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a Derechos Humanos, refugio y asilo*. México, 2002b. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/21248.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

²⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends Forced Displacement in 2015*. Geneva. 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/576408cd7>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

²⁶ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. México, 2002a. Disponível em: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Jur_8.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

a falta de vontade política dos Estados em “[...] oferecer instrumentos capazes de conceder, em longo prazo, cidadania a essas pessoas e, dessa forma, colocar um fim em seu status de refugiado”²⁷. Junto disso, as políticas protecionistas protagonizadas pelos Estados de primeiro asilo, limitam em muito o acolhimento dos refugiados. Frise-se que, apesar do caráter voluntário da repatriação “[...] suas decisões são frequentemente influenciadas por pressões políticas externas, que acabam prejudicando uma tomada de decisão espontânea”²⁸.

Por vezes, os refugiados são obrigados a deixar os países de acolhida independentemente de suas escolhas e/ou vontades. Eles são obrigados a retornar aos locais onde sua vida e/ou liberdade estão em risco. Este fenômeno é registrado quando os refugiados permanecem nos Estados de primeiro asilo por tempo superior ao esperado ou, quando eles passam a ser taxados como ameaça à segurança interna dos Estados. Nestes casos podem os Estados ser repreendidos pelas suas condutas, por flagrante desrespeito ao princípio do *non-refoulement*. Entretanto, existem várias dificuldades para se responsabilizar um Estado pelo descumprimento. Na prática jamais uma corte internacional decidiu contra um Estado por tal violação²⁹.

²⁷ MADUREIRA, André de Lima. *Direito Internacional dos Refugiados e Soluções Duráveis*: instrumentos de proteção, abordagens atuais e a necessidade de novas respostas. 2015. 95f. Dissertação (Mestrado em Direito). Santos: Universidade Católica de Santos, 2015. p. 48.

²⁸ *Ibid.*, p. 52.

²⁹ ELLIOTT, Hannah. *Refugee resettlement: the view from Kenya - Findings*

Nesse sentido, é necessário frisar que o reassentamento não é um direito. Além disso, os Estados não têm a obrigação de aceitar os refugiados por meio do reassentamento, podendo estabelecer seus próprios critérios para a admissão. Para que os casos sejam submetidos aos Estados, os refugiados devem se enquadrar nas categorias estabelecidas pelo ACNUR:

Necesidades de protección legal y/o física de los refugiados en el país de asilo (incluyendo la amenaza de devolución forzada o refoulement); Sobrevivientes de violencia y/o tortura, cuando la repatriación o las condiciones de asilo podrían originar más traumas y/o exacerbar el riesgo; o cuando el tratamiento adecuado no está disponible en el país de asilo; Necesidades médicas, en particular, cuando el tratamiento necesario para salvar vidas no está disponible en el país de acogida; Mujeres y niñas en situación de riesgo, que tienen problemas de protección relacionados con su género; Reunificación familiar, cuando el reasentamiento es la única forma de reunir a los miembros de una familia que, debido a la necesidad de desplazarse en busca de protección, está dispersa, y sus miembros separados en distintos países; Niños y adolescentes en situación de riesgo, cuando la determinación del interés superior recomienda el reasentamiento como solución; Ausencia de perspectivas de soluciones duraderas alternativas, esto es pertinente cuando otras soluciones no son viables en un futuro inmediato y en aquellas situaciones en las que el reasentamiento puede ser utilizado de manera estratégica, y/o como un medio para promover las otras soluciones de manera complementaria³⁰.

from field research in Nairobi and Kakuma refugee camp. KNOW RESET RR 2012/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012.

³⁰ Necesidades de proteção legal e/ou física dos refugiados no país

Saber onde as pessoas deslocadas estão e como elas vivem é tão importante quanto saber quem são, quando se trata de prestar assistência e proteção. Justo por isso, o ACNUR formula dados sobre o tipo de acomodação em que os indivíduos refugiados residem, são eles: campos planejados/gerenciados; campos autoassentados; centros coletivos; campos de recepção/trânsito; acomodação individual (privada); e aqueles em que não se tem conhecimento de forma clara da localização: os desconhecidos. Logo, pela análise dos números disponibilizados pelo ACNUR, verifica-se que ao final de 2017, 6,2 milhões de pessoas viviam em

de asilo (incluindo a ameaça de retorno forçado ou refoulement); Sobreviventes de violência e/ou tortura, quando as condições de repatriação ou asilo podem causar mais traumas e/ou agravar o risco; ou quando o tratamento adequado não está disponível no país de asilo; Necessidades médicas, em particular quando o tratamento necessário para salvar vidas não estiver disponível no país de acolhida; Mulheres e meninas em situação de risco, que apresentam problemas de proteção relacionados ao gênero; Reunificação familiar, quando o reassentamento é a única forma de reunir os membros de uma família que, devido à necessidade de deslocação em busca de proteção, se encontra dispersa e os seus membros separados em diferentes países; Crianças e adolescentes em situação de risco, quando a determinação do interesse superior recomenda o reassentamento como solução; Ausência de perspectivas de soluções duradouras alternativas, isto é relevante quando outras soluções não são viáveis no futuro imediato e naquelas situações em que o reassentamento pode ser utilizado de forma estratégica e/ou como meio para promover as outras soluções de forma estratégica complementar. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Manual de Reasentamiento del ACNUR*. Ginebra. Edición Revisada. 2011. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138>>. Acesso em: 12 jan. 2021, p. 40, tradução nossa.

campos de refugiados³¹.

É importante ter presente que a política de estabelecimento em campos é característica das áreas menos desenvolvidas do mundo. É política comum no continente Africano e no continente Asiático, diferentemente do que no ocorre no continente Europeu. Frise-se que estar em campos de refugiados é não se beneficiar de qualquer solução duradoura. Preferem os Estados de primeiro asilo esperar pelo advento da repatriação voluntária do que promover a integração local dos refugiados. Durante este processo apostam na criação e manutenção de campos de refugiados³².

Conforme Fabiano Lourenço de Menezes, “[...] no regime internacional dos refugiados (regime dos refugiados), o principal mecanismo voluntário de cooperação para solucionar ‘os encargos indevidamente pesados’ é o reassentamento de refugiados”³³. No entendimento do ACNUR, o reassentamento pode ser considerado como uma expressão tangível da solidariedade internacional e um mecanismo de distribuição de responsabilidades, permitindo que os Estados compartilhem responsabilidades na proteção aos refugiados e a reduzir os problemas que afetam os países

³¹ UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *Global Trends Forced Displacement in 2017*. Geneva, 2018a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

³² MADUREIRA. Op. cit., p. 69.

³³ MENEZES, Fabiano Lourenço de. *Fatores causais no reassentamento de refugiados: solidariedade internacional ou interesse estratégico?* 2013. 147f. Tese (doutorado). São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, 2013. p. 14.

de asilo³⁴. Reconhece o ACNUR que em meio à insegurança contínua, o reassentamento continua a ser a principal solução duradoura³⁵. Objetivando responder em que medida o reassentamento tem se demonstrado uma solução duradoura ao problema dos refugiados somalis, o próximo tópico concentrar-se-á no estudo específico sobre a utilização do reassentamento para os indivíduos de nacionalidade somali que vivem no complexo de campos de Dadaab, no Quênia.

2. Da Somália para o Quênia e do Quênia para o Mundo: um estudo sobre o reassentamento de refugiados somalis do complexo de campos de Dadaab

A não observância dos direitos humanos influi diretamente nos fluxos humanos. Exemplo é o caso da Somália, cujo Estado afunda em 1991, tendo como causas: a crise política (isto é, a submissão do povo à luta dos clãs e suas milícias), somada a uma crise econômica e da fome, anseios que levaram a uma mobilização por parte da Comunidade Internacional. Os resultados foram pífios, os auxílios dificilmente chegavam aos aldeões, pois, eram fracionados entre chefes de grupos. Bandos armados tomaram centros de encaminhamento e distribuição e pilharam os fornecimentos dos navios ancorados bem como dos portos. Sobreviviam somen-

³⁴ UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *Op. cit.*, n. p.

³⁵ UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *Progress Report on Resettlement*. [S. l.]. 2014a. EC/65/SC/CRP.11. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/543bba8a4.html>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

te aqueles que possuíam armas. Em 1992, quinhentas crianças morriam por dia devido a essas ações de restrição promovidas pelas milícias que também se dedicavam a combates de rara violência, pois, de forma alguma aceitavam o envio de força estrangeira³⁶.

Como solução temporária aos refugiados que derivaram do conflito, a comunidade internacional construiu, em maio de 1991, em Dadaab no Quênia, um complexo de campos para abrigar os somalis. Conforme relatório do ACNUR, UNHCR *Dadaab and alinjugur, Kenya briefing note*, entre 1991–1992 foram projetadas três extensões: Ifo, Dagahaley e Hagadera, com possibilidade de abrigar até 30.000 pessoas cada. Em 2011, um segundo fluxo de refugiados motivado pela fome e pela seca do Sul da Somália, fez com que se desenvolvessem mais duas extensões: Ifo 2 e Kambioos, para abrigar os mais de 130 mil emigrantes que chegavam³⁷.

No entanto, os campos que deveriam existir temporariamente até que se encontrasse uma solução duradoura, têm se mostrado definitivos. O complexo de campos de Daddab, que já foi o maior campo de refugiados no mundo, completa nesse ano 29 anos de existência. Dadaab está situado no nordeste do Quênia, a

³⁶ BETTATI, Mario. *O Direito de Ingerência: mutação da ordem internacional*. Tradução de Ana Faria. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 179.

³⁷ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR Dadaab and alinjugur, Kenya briefing note*. Geneva. 2014b. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/kenya/unhcr-dadaab-and-alinjugur-kenya-briefing-note-june-2014>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

100 quilômetros da fronteira, tem hoje uma população de aproximadamente 200 mil refugiados somalis³⁸.

Quanto às oportunidades para soluções duradouras, assevera-se que são limitadas. As políticas de campos de refugiados preconizadas pelo país, junto das medidas restritivas de movimentos de indivíduos, reduzem de forma significativa qualquer possibilidade de integração local (social; política; e economicamente). Relata Elliott que os refugiados enfrentam o assédio policial e a discriminação nos centros urbanos, especialmente aqueles que têm uma aparência um pouco mais distinta, como Sudaneses do Sul, Somalis e Etíopes. Nesta mesma linha de raciocínio a autora afirma que a integração local parece não ser uma solução desejada pelo governo Queniano que na maioria das vezes reproduz declarações sobre o peso que a população de refugiados da Somália coloca no país deixando claro que a única oportunidade de solução duradoura que vê para os refugiados somalis é a repatriação voluntária³⁹.

Em relação aos números de reassentamento dos campos de refugiados de Dadaab, faz-se menção de dois processos. Historicamente, dois canais permitiram o acesso ao reassentamento pelos refugiados acolhidos no Quênia: as necessidades de proteção (quando nenhuma solução alternativa foi encontrada), e os pro-

³⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Dadaab Refugee Complex*. 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/ke/dadaab-refugee-complex>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

³⁹ ELLIOTT. Op. cit., n. p.

gramas de reassentamento voltados a grupos específicos. Relata Elliott que desde o ano de 2006, o ACNUR concentra seus esforços em um programa prolongado de reassentamento de refugiados para os campos do Quênia (Dadaab e Kakuma). Desta forma, os refugiados passaram a ser selecionados e posteriormente chamados a entrevistas de reassentamento a partir do ano em que chegaram ao país, começando pelas primeiras chegadas de 1992 até as chegadas de 2006⁴⁰.

Nos últimos anos, grande parte das partidas pelo reassentamento, no Quênia, era de Dadaab. Isto acontecia principalmente pelo número significativo de casos prolongados de refúgio nos campos, elevando, portanto, os alvos do ACNUR. Contudo, a insegurança em Dadaab fez com que vários países retirassem suas equipes responsáveis por conduzir os processos de reassentamento nos campos, reduzindo significativamente as metas do ACNUR. Registra-se, por exemplo, que no ano de 2011, 10 000 indivíduos foram alvo de reassentamento, com 8000 provenientes de Dadaab. Em contrapartida no ano de 2012, 3750 indivíduos deixaram o Quênia pelo reassentamento, destes, apenas 750 refugiados provenientes de Dadaab⁴¹.

Junto de todas as dificuldades enfrentadas pelos refugiados somalis, no pior dos cenários, em comunicado oficial feito pelo ministro da Segurança Interna do Quênia, foi anunciada a decisão de esvaziamento

⁴⁰ Ibid., n. p.

⁴¹ ELLIOTT. Op. cit., n. p.

dos campos a partir de novembro de 2016⁴². Um dos principais motivos alegados foi o de que os campos de Dadaab seriam uma ameaça à segurança. A pressão internacional, encabeçada pelo ACNUR e as ONGs, fez com que o fechamento do campo, programado para o fim de novembro fosse adiado por “razões humanitárias”⁴³. Entretanto, recentemente o Tribunal Supremo do Quênia anulou a decisão do governo de fechar o campo: “A decisão do governo de expulsar os refugiados somalis é um ato de perseguição de um grupo, é ilegal, discriminatória e, portanto, inconstitucional, e viola o direito internacional, atingindo aqueles que fogem da fome, da guerra civil e da violência do extremismo islâmico”⁴⁴. Ademais, entende o Tribunal que o governo queniano não assegurou que os refugiados somalis retornariam ao país de forma segura e humana⁴⁵.

Mesmo diante de tal decisão, o governo do Quênia não apenas manteve o seu projeto de desocupação/fechamento dos campos como também passou a implementá-lo. Justo por isso, a ONU (e o ACNUR em específico), já no mês de julho do ano de 2016 passou a trabalhar no plano de ação para o regresso voluntá-

⁴² NATIONAL POLICE SERVICE-KENYA. GOVERNMENT STATEMENT ON REFUGEES AND CLOSURE OF REFUGEE CAMPS. [S.l.], 06 maio 2016. Twitter: @NPSOfficial_KE. Disponível em: <https://twitter.com/NPSOfficial_KE/status/728575380269993984>. Acesso em: 07 nov. 2019.

⁴³ RÁDIO VATICANO. *Quênia*: Supremo Tribunal anula encerramento do Campo de Dadaab. 2017, n.p. Disponível em: <<https://bit.ly/2NmISFw>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

⁴⁴ Ibid., n.p.

⁴⁵ Ibid., n.p.

rio e a reintegração de 150 mil refugiados, solicitando, inclusive, doações para que tais ações fossem por ela financiadas⁴⁶.

Percebe-se no pronunciamento de um representante do Quênia, na 695^a reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada no mês de outubro do ano de 2016, que o fato de o Quênia ter acolhido mais de 400 000 refugiados foi, na visão do país, um fardo que comprometeu a já crítica situação dos locais nos quais estavam situados os campos de refugiados. O representante afirmou, inclusive, que o campo de refugiados perdeu o caráter humanitário e que havia virado uma base para atividades terroristas, tornando-se assim uma grande ameaça à segurança nacional⁴⁷.

Ressaltou a fato de o Quênia hospedar refugiados por mais de duas décadas, e do incentivo/esforço do país junto à comunidade internacional para que fossem encontradas soluções duradouras. Entretanto, não houve, na visão dele, o cumprimento das promessas feitas pela comunidade internacional, forçando o fechamento do complexo de campos de Dadaab, com o conseqüente retorno voluntário de mais de 400 000 refugiados somalis, sendo, já nos três primeiros meses

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU quer US\$ 484 milhões para mover somalis do maior acampamento do mundo*. 2016, n.p. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/audio/2016/07/1179871>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

⁴⁷ UN (UNITED NATIONS). *General Assembly. Summary record of the 695th meeting*. 2016, n.p. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/excom/excomrep/58f5bcea7/summary-record-of-the-695th-meeting.html?query=dadaab>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

da operação (anteriores a data da fala) constatada a repatriação de 13.604 refugiados somalis⁴⁸.

O objetivo de fechamento do complexo de campos de Dadaab caminha a passos largos, no mês de abril de 2017, o campo conhecido como Kambioos foi completamente encerrado. No mês de maio do ano de 2018 o mesmo aconteceu com o campo conhecido como Ifo 2. Portanto, ainda permanecem ativas três extensões: Ifo, Dagahaley e Hagadera, coincidentemente, as mais antigas, projetadas no ano de 1991⁴⁹.

Não obstante, organizações não governamentais (ONG's) como a Anistia Internacional sustentam que o governo Queniano tem coagido refugiados a retornarem a Somália, Estado que ainda permanece em conflito armado. Mais do que isso, o número crescente de deslocados internos na Somália (que ultrapassou em muito a marca de refugiados somalis dispersos pelo mundo), é outro fator que atesta a incapacidade de repatriação segura e sustentável a Somália⁵⁰.

Na mesma linha de raciocínio, a organização não

⁴⁸ Ibid., n.p.

⁴⁹ UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *In Harm's Way: International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change*. Geneva, 2018b, n.p. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/5c1ba88d4/39-harms-way-international-protection-context-nexus-dynamics-conflict-violence.html?query=dadaab>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

⁵⁰ AMNISTIA INTERNACIONAL. *Governo do Quênia está a coagir refugiados de Dadaab a regressarem à devastação da guerra na Somália*. 2016, n.p. Disponível em: <<https://www.amnistia.pt/governo-do-kenia-esta-a-coagir-refugiados-de-dadaab-a-regressarem-a-devastacao-da-guerra-na-somalia/>>. Acesso em: 07 jan. 2021.

governamental Médicos Sem Fronteiras (MSF) defende que o retorno dos refugiados somalis nas condições em que se encontra a Somália é desumano e irresponsável. De acordo com relatório publicado por essa organização não governamental,

[...] mais de oito entre dez refugiados entrevistados dizem que não querem voltar, sendo as principais preocupações citadas o medo do recrutamento forçado por grupos armados, a violência sexual e a indisponibilidade de cuidados de saúde⁵¹.

A realidade é que na Somália direitos humanos continuam sendo violados de forma sistemática. O número de deslocados internos (*Internally Displaced Peoples*) superou a marca de 2,6 milhões, um aumento significativo de 25% em relação ao número registrado ao final do ano de 2017⁵².

Conclusão

Durante a realização do estudo que culminou no presente capítulo, percebeu-se a diminuição significativa do número de refugiados em Dadaab. Neste ponto

⁵¹ MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. *Dadaab, Quênia*: retorno dos refugiados à Somália nas atuais condições é “desumano e irresponsável”. 2016, n.p. Disponível em: <<https://www.msf.org.br/noticias/dadaab-kenia-retorno-dos-refugiados-somalia-nas-atuais-condicoes-e-desumano>>. Acesso em

⁵² Tais números podem ser conferidos em UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends Forced Displacement in 2018*. Geneva, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021, e em UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends Forced Displacement in 2019*. Geneva, 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.: 07 fev. 2021.

há de se fazer menção dos diferentes modos de noticiar a situação atual de esvaziamento dos campos. Por um lado, tem-se uma narrativa otimista do ACNUR, que noticiou uma redução de quase 20% do número de refugiados no Quênia. Em relação aos refugiados somalis, a redução foi de quase 100 mil refugiados. De acordo com o ACNUR, isso se deve aos exercícios de verificação, a repatriação voluntária e em menor medida ao reassentamento (em 2016 o número total de refugiados somalis reassentados foi de 12 2000 indivíduos)⁵³.

Por outro lado, organizações não governamentais como a Amnistia Internacional sustentam que o governo Queniano tem coagido refugiados a retornarem a Somália, Estado que ainda permanece em conflito armado. Mais do que isso, o número crescente de deslocados internos na Somália (2,6 milhões) que ultrapassou em muito a marca de refugiados somalis dispersos pelo mundo (0,9 milhão), é outro fator que atesta a incapacidade de repatriação segura e sustentável a Somália.

Estudos realizados nos campos de refugiados do Quênia concluem que das três soluções duradouras o reassentamento, por não poucas vezes é a única opção tangível/palpável/real para os refugiados. Inclusive,

⁵³ UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *Global Trends Forced Displacement in 2016*. Geneva, 2017, n.p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

para os refugiados e requerentes de asilo/proteção o termo o termo "soluções duradouras" é muitas vezes sinônimo de reassentamento, ou usado como um eufemismo ao solicitar o reassentamento. Entretanto, apesar de ser desejada por muitos, permanece sendo um sonho, destinado a uma pequena fração de 1% de todos os refugiados no mundo⁵⁴.

Pode-se concluir, portanto, que os refugiados somalis que vivem no complexo de campos de Dadaab não têm encontrado respostas adequadas e suficientes para dar fim a seu(s) status de refugiado. Pelo contrário, as soluções têm se mostrado paliativas, inadequadas e indisponíveis, multiplicando-se os casos de situações prolongadas de refúgio e as políticas igualmente inadequadas e de exceção de criação de campos de refugiados. Por outro lado, a retórica da comunidade internacional permanecerá inalterada: essa é apenas mais uma das muitas crises, provocadas pelas guerras e conflitos armados, no continente Africano, que logo findará como ocorreu no passado.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Buscando Soluções para a Questão dos Refugiados da Guerra Civil Somali*. VII Fórum FAAP de Discussão Estudantil: São Paulo, 2011.

_____. *Dadaab, o maior campo de refugiados do mundo, completa 20 anos*. 2012.

⁵⁴ ELLIOTT. Op. cit., n. p.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. México, 2002a.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a Derechos Humanos, refugio y asilo*. México, 2002b.

AMNISTIA INTERNACIONAL. *Governo do Quênia está a coagir refugiados de Dadaab a regressarem à devastação da guerra na Somália*. 2016.

BETTATI, Mario. *O Direito de Ingerência: mutação da ordem internacional*. Tradução de Ana Faria. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

ELLIOTT, Hannah. *Refugee resettlement: the view from Kenya - Findings from field research in Nairobi and Kakuma refugee camp*. KNOW RESET RR 2012/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012.

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

MADUREIRA, André de Lima. *Direito Internacional dos Refugiados e Soluções Duráveis: instrumentos de proteção, abordagens atuais e a necessidade de novas respostas*. 2015. 95f. Dissertação (Mestrado em Direito). Santos: Universidade Católica de Santos, 2015.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. *Dadaab, Quênia: retorno dos refugiados à Somália nas atuais condições é*

- “desumano e irresponsável”. 2016.
- MENEZES, Fabiano Lourenço de. *Fatores causais no reassentamento de refugiados: solidariedade internacional ou interesse estratégico?* 2013. 147f. Tese (doutorado). São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Assembleia Geral adota Pacto Global sobre Refugiados com apoio de 181 países*. 2018.
- _____. *ONU quer US\$ 484 milhões para mover somalis do maior acampamento do mundo*. 2016.
- RÁDIO VATICANO. *Quênia: Supremo Tribunal anula encerramento do Campo de Dadaab*. 2017.
- RAWLENCE, Ben. *The Other Refugee Crisis*. The New York Times. New York, 2015.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.
- UNITED NATIONS. General Assembly. *Summary record of the 695th meeting*. 2016.
- _____. *Summary record of the 706th meeting*. 2017.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Comprehensive Refugee Response Framework*. 201_.
- _____. *Global Trends Forced Displacement in 2015*. Geneva, 2016.
- _____. *Global Trends Forced Displacement in 2016*. Geneva, 2017.
- _____. *Global Trends Forced Displacement in 2017*. Ge-

neva, 2018a.

_____. *Global Trends Forced Displacement in 2018*. Geneva, 2019.

_____. *Global Trends Forced Displacement in 2019*. Geneva, 2020.

_____. *In Harm's Way: International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change*. Geneva, 2018b.

_____. *Manual de Reasentamiento del ACNUR*. Ginebra. Edición Revisada. 2011.

_____. *Progress Report on Resettlement*. [S. l.]. June 2014a. EC/65/SC/CRP.11.

_____. *UNHCR Dadaab and alinjugur, Kenya briefing note*. Geneva. 2014b.

Cooperação como Boa Prática na Proteção dos Direitos Humanos da Pessoa Refugiada: o programa de repatriação e reintegração voluntária do ACNUR para timorenses entre 1999 e 2002

Andrea Pacheco Pacífico*
Laleska Rocha de Abrantes Carcará**

Introdução

O Timor-Leste, ou República Democrática do Timor-Leste (RDTL), foi colonizado por Portugal desde o descobrimento até 1974. Após esse período, foi invadido e ocupado pela Indonésia, sendo governado por ela durante 24 anos, com marcantes violações de direitos humanos¹. Contudo, em 1999, em um referendo, 78% dos timorenses votaram por sua autodeterminação e independência, resultando em insatisfação dos indonésios e causando massacres e mortes da população civil em geral².

* Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação e do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB). Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello/ UEPB. PQ/CNPQ, Nível 2.

** Graduanda em Relações Internacionais na UEPB. Gerente de Gente e Gestão na empresa Júnior Eleven Jr/UEPB. Membro do NEPDA/UEPB. Voluntária na pesquisa PIBIC/CNPq sobre o repatriamento de leste timorenses em 2002. Voluntária na Cruz Vermelha Brasileira-PB.

¹ Gomes, J. J. P. A internacionalização da questão de Timor-Leste. *Relações Internacionais*, n. 25, p. 67-89, 2010, p. 25.

² Aguilar, S. L. C. *O conflito e a construção do Estado no Timor Leste*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2019, p. 155.

Ainda em 1999, foi o criado o Programa de Repatriação e Reintegração Voluntária (PRRV), idealizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), para estimular pessoas refugiadas timorenses que estavam, principalmente, em Portugal, Austrália e Indonésia a retornar a RDTL, perdurando até 2002³.

Este capítulo analisa os timorenses que buscaram refúgio em outros países durante a ocupação indonésia e foram repatriados, com fins de reintegração, para o Timor-Leste, entre 1999 e 2002 (entre o referendo e a Proclamação da Independência). Para tanto, de início, expõe-se a criação da proteção internacional da pessoa refugiada, com as três soluções duráveis recomendadas pelo ACNUR aos Estados, para melhor assisti-los e garantir-lhes o mínimo de qualidade de vida. Em seguida, apresenta o processo de independência do Timor-Leste (entre 1974 e 1999), com, em consequência, o referendo que resultou no grande fluxo de migrações forçadas. Por fim, descreve o PRRV, quanto à forma de atrair as pessoas refugiadas e assisti-las, analisando a cooperação entre os atores envolvidos como boa prática para repatriar e reintegrar os timorenses.

1. A proteção Internacional dos Direitos Humanos da Pessoa Refugiada

³ONU. *Evaluation of UNHCR's repatriation and reintegration programme in East Timor, 1999-2003*. Fevereiro de 2004. Disponível em: <http://www.unhcr.org/403f62e17.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2021.

A proteção institucionalizada dos direitos humanos da pessoa refugiada somente apareceu por volta de 1950, com a positivação internacional das fontes do Direito Internacional dos Refugiados (DIR)⁴. Resultante dessa institucionalização, surgem a Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁵ e o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁶, ambos da ONU, que definem pessoa refugiada, em resumo, como qualquer pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, que se encontra fora do país de nacionalidade ou origem e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país.

O ACNUR, criado em 1949, tem competência, basicamente, para providenciar a proteção dos Direitos Humanos da pessoa refugiada e promover a implementação de soluções duráveis para a questão; soluções estas presentes no seu estatuto (cap.1 §1)⁷ e na Conven-

⁴JUBILUT, L. L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 24.

⁵ACNUR. *Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951*. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁶ACNUR. *Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967*. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁷ “O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com

ção de 51 (cap.1 art. 1º, § 6º alínea d), repatriamento, integração local e reassentamento em um terceiro país, cujo fim é proporcionar à pessoa refugiada uma vida com dignidade, garantindo-lhes seus Direitos Humanos e permitindo-lhes reconstruir suas vidas⁸.

O repatriamento voluntário, foco deste capítulo, é um processo em que a pessoa refugiada possui direito ao retorno voluntário (i.e. não o força a retornar ao local em que sua vida, integridade física ou liberdade estava em risco) ao seu país de origem ou nacionalidade, em segurança, dignidade e acompanhado por um processo de reintegração sustentável⁹.

A proteção internacional da pessoa refugiada vai desde implementação de normas nacionais e internacionais até a sua efetivação, na prática, com programas e ações de políticas públicas de acolhimento, proteção e integração local¹⁰. Ou seja, as três soluções duradouro consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.” (Grifo das autoras). ACNUR. *Estatuto do Acnur*. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR)>. Acesso em: 05 mar. 2021.

⁸ JUBILUT, L. L., Op. cit., p. 153.

⁹ NASCIMENTO, 2017, p. 30, apud VARELA, A. *Análise do programa de repatriação e reintegração voluntária do ACNUR para timorenses do leste entre 1999 e 2002*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Curso de Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2019. p. 15.

¹⁰ BALBINO, A. K. dos S. *Os refugiados no Brasil e a busca por programas na efetivação da integração como meio de solução duradoura*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 2018. p. 23.

ras buscam responder às complexidades dos fluxos contemporâneos de migração forçada.

2. O Programa de Repatriação e Reintegração Voluntária (PRRV) de Timorenses Pós-Independência do Timor-Leste (1999-2002)

De início, é essencial descrever brevemente o processo de independência do Timor-Leste ou RDTL, um dos países mais jovens do mundo. O pequeno país de colonização portuguesa, adquirido por meio da expansão luso-marítima no Oriente, conquistou sua independência em 1975, mas foi invadido, logo em seguida, pela Indonésia, tendo permanecido sob sua ocupação por 24 anos¹¹.

Em decorrência de conflitos internos em Portugal, como a Revolução dos Cravos, que culminou com a mudança de regime político e a independência das colônias, e externos, como a admissão a ONU em 1955, o Timor-Leste foi aos poucos conquistando a independência, pelo fato de que Portugal foi perdendo pouco a pouco suas colônias e declara o Timor-Leste independente, em agosto de 1975¹².

Devido à perda de poder português em nível global, na madrugada de 7 de dezembro de 1975, iniciou-se o longo fardo do Timor-Leste, quando, usando meios aéreos e navais, tropas provenientes da Indo-

¹¹ GALDINO, C. F. *Nasce um Estado: a construção do Timor Leste*. São Paulo: UNESP, 2012. p. 5.

¹² GALDINO, C. F. Op. Cit., p. 15, apud Cunha, J. S. C. da. *A questão de Timor-Leste: origens e evolução*. Brasília: FUNAG/IRBr, 2001. p. 28.

nésia invadiram seu território¹³. Depois da invasão, em 1975, Portugal levou finalmente o caso do Timor-Leste para o Conselho de Segurança da ONU (CSNU), ou seja, o caso do Timor foi introduzido na agenda da ONU, originando o que se chamou de “internacionalização formal da questão de Timor-Leste”¹⁴.

Cinco dias após a invasão, em 12 de dezembro de 1975, o Conselho de Segurança da ONU aprovou, por unanimidade, a Resolução 384/1975, quinze dias depois de recebê-lo, declarando ser contra a intervenção das forças armadas da Indonésia no Timor Português, obrigando o governo daquele país a se retirar do território e exigindo o respeito à autodeterminação do povo leste-timorense. Este fato tornou a questão da independência do Timor de caráter internacional, ainda que Portugal se mantivesse, para efeitos legais, como potência administradora¹⁵.

Com o intuito de efetivar as operações e propor soluções para o fim desse conflito, o ACNUR abriu seu escritório no país em maio de 1999 (e fechou em 2012)¹⁶. Pouco tempo depois, o Conselho de Segurança

¹³ GALDINO, C. F., *Op. Cit.*, p. 43. BRAZ, C. M. M. *A manutenção da paz e a sua sustentabilidade: As missões da ONU e a contribuição militar portuguesa em Timor-Leste*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013. p. 24.

¹⁴ GOMES. *Op. cit.*, p. 70.

Braz. *Op. cit.*, p. 25-26.

¹⁵ MARTIN, 2001, p. 4, apud BRAZ. *Op. cit.*, p. 25-26.

¹⁶ BRAZ. *Op. cit.*, p. 47. ACNUR. *Acnur fecha escritório em Timor Leste*, 2012. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2012/01/12/acnur-fecha-escritorio-em-timor-leste>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

da ONU¹⁷ aprovou a Resolução 1.246, criando a *United Nations Mission in East Timor*¹⁸ (UNAMET), que iniciou a operação em junho com a função de realizar e conduzir a uma consulta popular por meio da qual os timorenses decidiriam o futuro do território entre autonomia especial, integrado à República Indonésia, ou separação total desse país, referendo este realizado em 30 de agosto de 1999¹⁹.

O resultado foi a favor da independência (78,5%), contra a autonomia especial enquadrada no regime indonésio²⁰. A independência, porém, não viria facilmente. Logo após a divulgação dos resultados, milícias pró-Indonésia, apoiadas pelas forças armadas, deram início a uma série de ataques com o objetivo de mitigar qualquer perspectiva de sobrevivência do Timor-Leste, e a autodeterminação²¹.

Após intensa pressão internacional e reconhecimento, o CSNU autorizou o estabelecimento de uma força militar multinacional no território atribulado, a qual se chamou de *International Force to East Timor*²² (INTERFET), com o fim de manter a paz, propiciar proteção e apoio à missão da ONU e facilitar as opera-

¹⁷ BRAZ. Op. cit., p. 29.

¹⁸ Missão das Nações Unidas em Timor Leste. [tradução livre].

¹⁹ COSTA, F. V. C.; CAMPOS, Á, T. A.; JÚNIOR, S. L. M.. A atuação do Brasil e da ONU no processo de independência, pacificação e (re) construção do Timor-Leste. Passagens. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*. v. 11, n. 2, p. 283-303, 2019. p. 291.

²⁰ BRAZ. Op. cit., p. 29-30.

²¹ Ibid.

²² Força Internacional para Timor Leste (tradução livre).

ções de assistência humanitária²³.

A INTERFET desempenhou um papel fundamental no processo de pacificação do Timor-Leste, representando uma coalizão de forças e unidade internacional capaz de garantir o sucesso da missão. Após 30 dias da sua chegada, em 20 de outubro de 1999, quase 80% do território havia sido devolvido a um estado de paz e estabilidade²⁴.

Para continuar com o projeto de emancipação do território, era necessária uma administração eficaz e capaz de cooperar na reconstrução e no desenvolvimento de serviços civis e sociais, entre outras responsabilidades essenciais para a manutenção da paz. Foi criada, então, pela Resolução 1.272 do Conselho de Segurança da ONU, a *United Nations Transitional Administration of East Timor* (UNTAET)²⁵.

Essa administração transitória foi “incumbida de administrar o território e, para tanto, foi dotada de amplos poderes legislativos, executivos, incluindo a administração da justiça”²⁶, tendo sido coordenada pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello, o qual teria o poder de criar ou revogar leis existentes, devendo tomar todas as medidas necessárias para cumprir o mandato estabelecido.

²³ COSTA; CAMPOS; JÚNIOR. Op. cit., p. 292.

²⁴ Ibid, p. 293.

²⁵ Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (tradução livre).

²⁶ LIMA, R. M. de. *Tribunais híbridos e justiça internacional penal*. Belo Horizonte: Arraes, 2012. p. 129.

Saliente-se, também, a importância de líderes individuais no processo de pacificação e reestruturação do Timor-Leste. Além de Sérgio Vieira de Mello, o líder timorense Xanana Gusmão também deixou marcas positivas no processo, tendo redigido cartas para líderes internacionais, como Bill Clinton e Nelson Mandela, e dado entrevista para veículos de comunicação, apresentando o horror da situação timorense ao mundo²⁷.

Além dos líderes acima, tem-se José Ramos Horta, timorense que acumula em sua biografia política o prêmio Nobel da Paz (em 1996), pela militância pró-independência. Após 1975, Ramos Horta foi o representante permanente da FRETILIN na ONU, participando do processo de independência na linha de frente. Conforme Rodrigues, ele tentou exercer uma influência conciliadora e pacificadora, à medida em que convenceu os representantes da ONU a aprovar uma resolução apoiando a independência de Timor-Leste, dentre outras conquistas²⁸.

Dito isso, e diante do fato da violência e da destruição ocorrida depois do referendo, especialmente entre agosto e setembro de 1999, criou-se uma situação complexa que precisava de uma solução rápida, para além da manutenção da paz no território. A ONU, en-

²⁷ MIRANDA, R. G. S. *Depoimento de defesa de Xanana Gusmão: a construção de um herói timorense*. Dissertação (Mestrado em Letras) - Departamento de Letras, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011. p. 52.

²⁸ RODRIGUES, J. P. *José Ramos-Horta e a sua luta a favor de Timor Leste*. Aulas no Cinema, 2019. Disponível em: <<https://pgl.gal/jose-ramos-horta-luita-timor-leste/>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

quanto autoridade soberana de caráter internacional, viu-se confrontada com três grandes desafios: lidar com a emergência criada pela destruição e deslocamento em massa, estabilizar a situação e evitar mais desestabilização e preparar o país da transição para a plena independência²⁹.

A operação, ou Programa de Repatriação e Reintegração Voluntária (PRRV), no Timor-Leste, foi criada com rapidez, no dia 14 de outubro de 1999, por acordo formal entre o Ministro Haryono Suryono e um representante do ACNUR, René van Royen³⁰, e, logo em seguida, possibilitou a abertura das fronteiras, liberando a passagem das pessoas refugiadas que desejassem retornar.

Com relação ao alcance do PRRV, os militares indonésios e a INTERFET fizeram a reabertura da fronteira terrestre em 21 de outubro de 1999 e, sete dias depois, o ACNUR anunciou que 36.841 pessoas foram repatriadas das quais 24.168 por meio da organização e 12.673 espontaneamente³¹. Em suma, *“the fact that 126,000 people, or almost half of the total, returned in the first three months of the operation (October - December 1999), is due to the fact that UNHCR was undoubtedly a*

²⁹ DOLAN, C.; LARGE, J. *Evaluation of UNHCR's repatriation and reintegration programme in East Timor, 1999-2003*. 2004. p. 1. Genebra: Evaluation and Policy Analysis Unit of the United Nations High Commissioner For Refugees. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/403f62e17.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

³⁰ CUNHA, T. *De dentro para dentro da ilha de Timor*. Lisboa: Agitanças, 2005. p. 14.

³¹ *Ibid*, p. 14.

*key player in helping UNTAET*³².

O Relatório sobre Timor-Leste, de maio-junho de 2000, emitido pela UNTAET³³, mostra que o número de pessoas refugiadas que regressaram ao país caiu consideravelmente em maio de 2000, para aproximadamente 2.000, elevando o número total de repatriados para mais de 162.000, no início de junho de 2000. A explicação, segundo o Chefe de Operações do ACNUR, Bernard Kerblat³⁴, se deve a várias razões: propaganda, falta de percepção acerca da situação de Timor-Leste em termos de segurança, incerteza quanto ao pagamento de pensões e salários dos ex-funcionários públicos e medo de ter perdido a época de plantação.

Ao fim do PRRV, em maio de 2003, cerca de 225.000 pessoas, ou aproximadamente 90% da população de pessoas refugiadas estimada, tinham passado pelas mãos do ACNUR em um ponto ou em outro³⁵. “O grande percentual de repatriados e bom êxito da assistência aos retornados se deve à cooperação entre diversas instituições e organizações locais e internacionais”³⁶.

³² “O fato de 126.000 pessoas, ou quase metade do total, terem regressado nos primeiros três meses da operação (outubro - dezembro de 1999), deve-se ao fato de o ACNUR ter sido, sem dúvida, um ator chave na ajuda à UNTAET” (tradução livre). DOLAN; LARGE. Op. cit., p. 17

³³ UNTAET. *Relatório sobre Timor Leste: Maio – junho de 2000*, 2000. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/etimor/untamet/ETupdateMGP.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2021

³⁴ Ibid.

³⁵ DOLAN; LARGE. Op. cit., p. 20.

³⁶ CUNHA. Op. cit., p. 18.

Alcançar o objetivo inicial de repatriar os timorenses, portanto, foi a primeira grande contribuição do ACNUR ao Timor-Leste recém independente e, além disso, muitos repatriados foram assistidos, incluindo-se assistência material para ajudar a restabelecer as condições mínimas de vida, por meio de outras medidas implementadas, como o programa Mundial da Alimentação³⁷, que aumentou a distribuição de arroz e de outros alimentos nas zonas mais afetadas pelos deslocamentos.

Importa mencionar que o PRRV teve pontos negativos, como a queda do número de repatriados após os primeiros cinco primeiros meses, em decorrência de alguns obstáculos, como acesso restrito contínuo aos campos para trabalhadores humanitários, chuva (que inundou pontos de passagem e tornou algumas estradas intransitáveis), campanhas de desinformação nos campos e uma reserva reduzida de pessoas refugiadas prontamente acessíveis³⁸.

Além disso, também obstáculos com relação à comunicação, como o uso do inglês, que criou uma divisão sociolinguística para com os timorenses, à falta de monitoramento dos repatriados após o alojamento, à falta de preparo dos profissionais (nacionais e internacionais, cada um com seus impedimentos específicos),

³⁷ Ibid, p. 16.

³⁸ UNTAET. *Regulation n.1999/2. On the establishment of a National Consultative Council*. 1999. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/etimor/Untaetchrono.html>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

ao fracasso em obter intervenções de proteção integrada, à falta de assistência material e à dificuldade para conseguir um meio de subsistência, por não terem habitações (que foram destruídas), nem hortas, nem gado e até por terem perdido seus familiares³⁹.

Apesar desses obstáculos, por outro lado, houve várias contribuições para as pessoas refugiadas e para o Timor-Leste. Em vários casos, as intervenções do ACNUR foram essenciais para permitir o repatriamento e a reconciliação de grupos sensíveis; processos estes que poderiam envolver meses de negociações preparatórias complexas⁴⁰. Além disso, a iniciativa de promover o encontro entre líderes tradicionais, organizada pelo ACNUR, juntamente com a liderança de pessoas refugiadas, foi positiva para o Programa⁴¹. Outra contribuição foi incentivar a criação de leis, como a atual Lei de Migração e Asilo 11/2017⁴², para evitar que acontecimentos do passado, após a independência, se repitam.

Assim, o PRRV foi essencial para o retorno dos timorenses, tendo auxiliado mais de 205 mil pessoas refugiadas timorenses a regressarem para casa, desde o início das operações de repatriamento de pessoas refugiadas da região Timor Ocidental, em outubro de

³⁹ FONSECA, L. E.; ALMEIDA, C. 2015, p. 133, apud CUNHA. Op. cit., p. 17.

⁴⁰ DOLAN; LARGE. Op. cit. AGUILAR. Op. cit.

⁴¹ DOLAN. LARGE. Op. cit., p. 19.

⁴² República Democrática de Timor-Leste. Lei de Migração e Asilo n. 11/2017. Disponível em: <<https://www.migracao.gov.tl/pdf/Lei%2011-2017%20LIA%20com%20Indice.pdf>>. Acesso em: 23 Fev. 2021.

1999⁴³.

O *Timor Operation*⁴⁴, do 2000 *UNHCR Global Report*⁴⁵, mostra que os principais objetivos do PRRV e a proteção/assistência às pessoas refugiadas ainda fora do Timor-Leste foram soluções duráveis e eficientes, cujas estratégias proporcionaram ao repatriado qualidade de vida, bem-estar e acesso a direitos básicos⁴⁶. O impacto dessas atividades, segundo o ACNUR, foi positivo à medida que os deslocados internos em Timor-Leste regressaram aos seus locais de origem beneficiados pela assistência de reintegração prestada pelo ACNUR⁴⁷.

Sobre a participação da ONU no processo de reconstrução de Timor-Leste, ela assume dois papéis importantes: manutenção da paz internacional e cooperação para o desenvolvimento econômico e social, realizados por meio de suas agências especializadas, como ACNUR, Organização Internacional para as Migrações (OIM), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁴⁸. Por exemplo, depois do Timor-Leste restaurar sua independência, a ONU continuou a colaborar com o país para acelerar seu desenvolvimento nas áreas de justiça e seguran-

⁴³ ONU. Op. cit.

⁴⁴ Operação em Timor (tradução livre).

⁴⁵ Relatório Global (tradução livre).

⁴⁶ VARELA. Op. cit, p. 24.

⁴⁷ UNHCR Global Report. *Timor Operation*. 2000, p. 1. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3e23eb720.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

⁴⁸ VARELA. Op. cit., p. 25.

ça, ressaltando-se a criação, por meio da Resolução 1704/2006 do Conselho de Segurança da ONU, da missão de paz no Timor-Leste, *United Nations Mission in Timor-Leste*⁴⁹ (UNMIT), finda em 31/12/2012, cujo objetivo era reintegrar os timorenses, com apoio jurídico e político do governo timorense para garantir o reforço da governança democrática, considerando a necessidade de uma concreta capacidade de fomento dos direitos humanos, reduzindo pobreza e desemprego⁵⁰.

Em suma, no período de conflitos, os timorenses se espalharam para os países vizinhos, forçados por tropas militares ou não, com o intuito de se manterem seguros da violência no país. Com o objetivo de trazer de volta essas pessoas que já haviam construído suas famílias e laços no país de origem, foi criado o PRRV, com cooperação entre ONU, por meio do ACNUR, OIM, e outros atores locais, nacionais e internacionais para o retorno deles ao Timor-Leste, entre 1999 e 2002, o que viabilizou a implementação de boas práticas no processo de repatriação e reintegração (via PRRV) no Timor-Leste.

⁴³ ONU. Op. cit.

⁴⁴ Operação em Timor (tradução livre).

⁴⁵ Relatório Global (tradução livre).

⁴⁶ VARELA. Op. cit, p. 24.

⁴⁷ UNHCR Global Report. *Timor Operation*. 2000, p. 1. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3e23eb720.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

⁴⁸ VARELA. Op. cit., p. 25.

⁴⁹ Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (tradução livre).

⁵⁰ UNMIT. *Mission*. Disponível em <<https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmit/>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

3. A Cooperação Internacional como Boa Prática para Repatriar e Reintegrar Timorenses via PRRV (1999-2002)

A cooperação internacional é um dos fenômenos mais estudados das relações internacionais, ocorrendo “*when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others*”⁵¹. Tendo em vista essa mudança de comportamento, espera-se que os Estados não alterem suas preferências, mas se ajustem estrategicamente, conforme as situações, para atingir resultados benéficos a todos.

“Os países que participam mais ativamente de programas de cooperação internacional, se beneficiam das oportunidades através da troca de conhecimentos e informações, e barganham por interesses na esfera internacional⁵², tornando o sistema internacional um ambiente mais harmônico e propenso à convivência pacífica. Saliente-se que a cooperação se dá por meio de organizações internacionais (governamentais ou não), contudo, não é somente por intermédio delas que os Estados podem cooperar, mas também por intermédio de outros atores, como empresas transnacionais e indivíduos.

⁵¹ “[...] quando atores ajustam seus comportamentos às preferências reais ou previstas dos outros”. (Tradução livre). Betts, A. *Forced Migration and Global Politics*. London (UK): John Wiley & Sons, 2009. p. 81.

⁵² Sato, E. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação Informação e Inovação em Saúde*, v. 4, n.1, p. 46-57, 2010. p. 54.

Relacionando cooperação com migração e refúgio, importa destacar a criação de regimes internacionais para padronizar comportamentos, acordos e decisões. A criação e o bom funcionamento do regime internacional de proteção à pessoa refugiada, constituído em 1951, por exemplo, criou mecanismos para que normas de proteção fossem padronizadas em nível internacional, além de assegurar o mínimo de dignidade à pessoa refugiada.

A urgência de resolver a questão do refúgio é essencial para os países do mundo inteiro e, como mencionado, a cooperação é uma opção viável para resolução de conflitos pacificamente. *"No one state acting in isolation is likely to be able or willing to address a large scale refugee or IDP [deslocados internos] situation by itself"*⁵³.

O dilema do repatriamento voluntário e reintegração dos timorenses pós-independência, entre 1990 e 2002, é um exemplo de cooperação em várias dimensões, sendo possível descrever o sucesso das negociações entre atores parceiros, o funcionamento das agências instaladas no país e a colaboração das próprias pessoas ex-refugiadas (i.e. agora repatriadas) na participação do PRRV. Os recursos provenientes dessa cooperação não somente propiciavam poder e prestígio, como também posicionavam a cooperação inter-

⁵³ "É provável que nenhum estado agindo isoladamente seja capaz ou deseje lidar com uma situação de refugiados em grande escala ou deslocados internos [deslocados internos] por si mesmo". (Tradução livre). BETTS. Op. cit., p. 80.

nacional como um campo de ação positiva dentro do Timor-Leste, caracterizando-se como Boa Prática (BP).

Uma forma positiva de encarar os desafios que a migração forçada acarreta é identificar boas práticas, ou seja, modelos de ação, programas e/ou políticas que se mostram bem-sucedidas na resposta às necessidades dos migrantes forçados ou da população em geral, como foi o PRRV. Ou seja, “[a] *good practice is a process or methodology that is ethical, fair, and replicable, has been shown to work well, succeeds in achieving its objective(s), and therefore can be recommended as a mode*”⁵⁴.

As BP implementadas em Timor-Leste, entre 1999 e 2002, para auxiliar no processo de reconstrução do país e no retorno de pessoas refugiadas leste timorenses não teriam sido possíveis sem a atuação do ACNUR. Os propósitos do monitoramento de repatriados foram acompanhar a adesão aos acordos/garantias; facilitar a prestação de proteção nacional; assegurar a sustentabilidade do repatriamento; reunir e divulgar informações sobre o país de origem; e medir o progresso e as tendências para o estabelecimento de uma proteção nacional eficaz⁵⁵.

A atuação do ACNUR no PRRV contou com diversos parceiros e o principal foi a OIM, que, naque-

⁵⁴ “Uma boa prática é um processo ou metodologia que é ético, justo e replicável, mostrou funcionar bem, consegue atingir seu (s) objetivo (s) e, portanto, pode ser recomendado como um modo” (Tradução livre). GOOD PRACTICES FOR URBAN REFUGEES, s.d.. *What is a good practice*. Disponível em: <<http://www.urbangoodpractices.org/pages/view/what-is-a-good-practice>>. Acesso em 16 jan. 2020.

⁵⁵ CUNHA. Op. cit..

le momento, ainda não era agência especializada da ONU, o que veio a ocorrer somente em 2016, “*with no complaints regarding the logistics of repatriation movement (apart from IOM’s occasional failure to advertise the fact that the repatriations were coordinated by UNHCR)*”⁵⁶.

Em resposta à competição por recursos, a OIM implementou um projeto para atualizar a infraestrutura em comunidades selecionadas; aumentou a estabilidade da comunidade por meio da produção de uma telenovela destinada a promover o diálogo público sobre questões de conflito na comunidade, exibido, em 2000, na estação de televisão nacional; e produziu um manual de construção de “moradia segura” voltado principalmente para os deslocados internos que estavam reconstruindo suas casas⁵⁷.

Particularmente sobre as BP implementadas em Timor-Leste pelo PRRV para pessoas refugiadas timorenses e a atuação do ACNUR e da OIM, em primeiro, pode-se elencar a colaboração em matéria de saúde. Desde outubro de 1999, a Organização Mundial da Saúde (OMS) está instalada no Timor-Leste e, junto com outras comunidades internacionais, tem auxiliado no restabelecimento do sistema de saúde e desenvolvimento de novas políticas de saúde para o país. Além disso, a OMS⁵⁸ atuou diretamente na coordena-

⁵⁶ “Sem reclamações sobre a logística do movimento de repatriação (além da falha ocasional da IOM em anunciar o fato de que as repatriações foram coordenadas pelo ACNUR)”. (Tradução livre). DOLAN; LARGE. Op. cit.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ WHO. *WHO in Timor Leste* – About us. 2020 Disponível em:

ção dos serviços de saúde, implementando programas-chave no país, com destaque para o controle de doenças infecciosas (malária, tuberculose e hanseníase). Ela também atuou em estreita cooperação para apoiar atividades de reconstrução e desenvolvimento em Timor-Leste, junto com outras agências da ONU, como Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Escritório da ONU de Serviços para Projetos (UNOPS), além de unir forças com outros parceiros de desenvolvimento para trazer ao Timor-Leste suas redes globais, conhecimento técnico⁵⁹.

Em segundo, houve parceria com bancos de desenvolvimento para colaborar em matéria de educação. Segundo o *East Timor Joint Assessment Mission - Health & Education Background Paper*⁶⁰, por meio de um sistema para administração educacional, medidas essenciais foram implantadas para o bom desenvolvimento do PRRV: educação à distância e uso de novas tecnologias, administração da educação, educação terciária

<<https://www.who.int/timorleste/about-us>>. Acesso em: 23 fev. 2021. FONSECA, L. E; ALMEIDA, C. Cooperação internacional e formulação de políticas de saúde em situação pós-conflito: o caso do Timor-Leste. *História, Ciências, Saúde*, v. 22, n.1, p.115-141, 2015.

⁵⁹ CUNHA, J. S. C. da. *A questão de Timor-Leste: origens e evolução*. Brasília: FUNAG/IRBr, 2001. p. 10.

⁶⁰ JOINT ASSESSMENT MISSION. HEALTH & EDUCATION BACKGROUND PAPER. *East Timor: Building a nation - a framework for reconstruction and development*, 1999, p. 12. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/243941537373471666/pdf/114541-WP-TP-HEALTH-E-OUO-9.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

e técnica e treinamento de professores. Por meio de diversos projetos financiados pelo Banco Mundial, pela *Global Partnership for Education*⁶¹ e por outros parceiros, milhares de salas de aula foram construídas, professores foram aperfeiçoados, materiais de aprendizagem foram fornecidos.

Em terceiro, em matéria de segurança, para o sucesso do PRRV, salienta-se o auxílio da ONU, por meio de resoluções do Conselho de Segurança, em setores vitais para a estabilidade do país, garantindo segurança interna e externa. As resoluções do CSNU tiveram *“the aims of restoring peace and security in the territory and providing support to humanitarian assistance operations”*⁶².

De forma prática, houve colaboração, por meio das Missões de Paz, por exemplo, da INTERFET e UNMISSET, como nas negociações que deram ensejo a uma consulta popular, culminando na independência de Timor-Leste, e na criação e na capacitação de uma estrutura de governo capaz de gerir os assuntos de interesse nacional⁶³.

Em quarto, economicamente, o ACNUR contou com a parceria do Banco Mundial, que era visto pelos timorenses como o ator internacional mais importante no processo de reconstrução e reabilitação⁶⁴. Como

⁶¹ Parceria Global para Educação. (Tradução livre).

⁶² “Os objetivos de restabelecer a paz e a segurança no território e apoiar as operações de assistência humanitária”. (tradução livre) DOLAN; LARGE. Op. Cit., p. 12..

⁶³ BRAZ. Op. cit. AGUILAR. Op. cit. ONU, Op. cit.

⁶⁴ FONSECA; ALMEIDA. Op. cit., p. 125.

exemplo, houve o acordo de financiamento no valor de 40 milhões de dólares, assinado com o Banco Mundial para recuperação do setor de saúde em Timor-Leste e o restabelecimento, rapidamente, dos serviços de saúde básicos para toda a população⁶⁵.

Em quinto, houve colaboração de organizações não governamentais (ONGs) locais com o PRRV em Timor-Leste. Segundo Dolan e Large, nas áreas de retorno designadas como possíveis conflitos, ou "pontos de inflamação", foram conduzidas oficinas de resolução pelas ONG parceiras, como *Timor Aid e Oxfam*⁶⁶.

As ONGs contribuíram (e continuam a contribuir) significativamente para o desenvolvimento social do país, principalmente com relação à área de direitos humanos e educação cívica da população, como criação e aprovação de sua Constituição, composição do parlamento em relação ao gênero e criação e execução do Plano Nacional de Desenvolvimento de Timor-Leste⁶⁷.

Em sexto, a comunidade internacional foi parceira ativa na produção de BP para o PRRV em Timor-Leste: a reconstrução foi um processo totalmente dependente dos recursos disponibilizados pela comunidade internacional, com a articulação de vários atores, como países doadores, organizações internacionais e lideranças

⁶⁵ UNTAET. Op. cit., p. 5.

⁶⁶ DOLAN; LARGE. Op. cit., p. 24.

⁶⁷ HUNT, J. *Local NGOs in national development: The case of East Timor*. Tese (Doutorado em Filosofia) - School of Global Studies, Social Science and Planning, RMIT University, Australia, 2008. p. 90.

políticas timorenses⁶⁸.

Por último, mas não menos importante, tem-se o esforço exitoso que Sérgio Vieira de Melo, Xanana Gusmão e José Ramos Horta tiveram na linha de frente do combate às milícias e na busca pelo retorno dos timorenses ao território. Por meio da diplomacia, de acordos e de planos estratégicos, a paz foi sendo instaurada aos poucos no país recém independente, e grande parte dessa nova etapa é devido à ação planejada e executada por eles.

Enfim, com o PRRV foram executadas várias medidas por diversos atores, nacionais e internacionais, em cooperação, no contexto de reconstrução e repatriação de pessoas refugiadas do Timor-Leste, de 1999 a 2002. *“Overall, this major involvement in the return of approximately 90% of the estimated refugee population in the space of less than three years was a significant contribution by UNHCR to UNTAET’s objectives and also to ensuring that refugees enjoyed the right to return”*⁶⁹.

A afirmação acima se explica pelos projetos impactados positivamente na vida das pessoas refugiadas timorenses que decidiram retornar ao país de origem, como resultado da assistência fornecida a eles pelos atores acima citados.

⁶⁸ FONSECA; ALMEIDA. Op. cit, p. 121.

⁶⁹ “No geral, este grande envolvimento no retorno de aproximadamente 90% da população refugiada estimada no espaço de menos de três anos foi uma contribuição significativa do ACNUR para os objetivos da UNTAET e também para garantir que os refugiados tivessem o direito de retornar”. (tradução livre). DOLAN; LARGE. Op. cit., p. 20.

Destarte, as BP adotadas no PRRV, resultante de cooperação entre atores, foram eficientes, tanto no transporte e no apoio à integração local à pessoa refugiada, como no desenvolvimento do país, por meio da criação e do fortalecimento de instituições públicas e desenvolvimento econômico⁷⁰.

É importante destacar certas particularidades do sucesso do PRRV no Timor-Leste. O resultado positivo foi possível, especialmente, devido a fatores culturais peculiares do país e da população e das parcerias que o ACNUR conseguiu manter ao longo do período de execução, por exemplo, o interesse de nacionais - pessoas refugiadas - retornarem ao Timor-Leste, o sentimento de pertencimento a uma nação e as parcerias com organizações governamentais e não governamentais que contribuíram de forma técnica e financeira, por isso não se deve generalizar a replicação em outro local em adequação às peculiaridades locais. Trata-se de defender que a atividade deve ser interpretada dentro do contexto de sua própria cultura, criando assim um relativismo cultural⁷¹. Caso o PRRV venha a ser replicado em outro país, será um território com outras especificidades que podem criar obstáculos, diferentemente do caso estudado, e prejudicar o bom resultado.

Por fim, Programas de Repatriamento e Reintegração Voluntária são políticas importantes e devem ser reconhecidas como esforços do modelo multipar-

⁷⁰ CUNHA. Op. cit.

⁷¹ BOAS, F; DALL, W. H. Museums of Ethnology and their classification. *Science*, v. 9, n. 228, 1887. p. 589.

tite (Estados, organizações internacionais, ONGs, empresas e os próprios repatriados). Entretanto, obstáculos e limitações desse modelo também acarretaram consequências às pessoas refugiadas e à política mundial, que podem ser positivas ou negativas, a depender de como são criadas e implementadas, e dos atores envolvidos. O PRRV, por meio do repatriamento e da reintegração dos timorenses do leste, entre 1999 e 2002, trouxe inúmeros resultados positivos, apesar de obstáculos terem existido.

Conclusão

O processo de reconstrução de um país em situação de conflito é minucioso e árduo, sendo necessário convergência de interesses entre atores, para cooperar, conquistar apoio externo para reconstruir estruturas burocráticas, políticas, econômicas e sociais e firmar a transição para a paz e a tranquilidade na vida em comunidade. O caso do Timor-Leste é relevante para o estudo da proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas, sendo observada a influência de outros atores do sistema internacional, além dos Estados, como indivíduos com extrema capacidade de liderança para reabilitar territórios.

Este capítulo identificou a cooperação entre atores (estatais e não estatais) como responsável pelo êxito alcançado no PRRV, ou seja, pelo retorno dos mais de 200 mil pessoas timorenses refugiadas na região Timor Oeste e em outros países⁷², ao Timor-Leste (dos

cerca de 260 mil retornados, cerca de 225 mil retornaram até o fim de 2002), com segurança e confiança na reconstrução do seu próprio país, demonstrando que a cooperação culminou na execução de um programa a ser exemplo para outros Estados, podendo ser replicado, desde que consideradas as particularidades locais.

Apesar dos bons resultados, o PRRV enfrentou obstáculos durante a execução. Contudo, erros foram revistos e analisados, para evitar sua repetição e potencializar o resultado com um maior número de retornados, ou apenas a melhoria da qualidade de vida deles.

O êxito do PRRV foi, principalmente, quanto à forma de atração (programas e projetos de reconstrução de vidas Timor-Leste independente), à preocupação com a segurança humana do repatriado (antes, durante e após o retorno), às facilidades de transporte (durante o trajeto de retorno) e à assistência humanitária (durante e após o retorno).

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Report Indonésia*. UNHCR Timor Emergency Update, 1999.

ACNUR. *Acnur fecha escritório em Timor Leste*, 2012.

AGUILAR, S. L. C. *O conflito e a construção do Estado no*

⁷² COLARES, L. da S. *A efetividade das Operações de Paz da ONU na consecução das atividades de “post-conflict peacebuilding”(PCPB) pela análise da questão do Timor Leste: cumpre o que promete?*. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. p. 239. ONU. Op. cit.

Timor Leste. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2019.

BALBINO, A. K. dos S. *Os refugiados no Brasil e a busca por programas na efetivação da integração como meio de solução duradoura*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 2018.

BETTS, A. *Forced Migration and Global Politics*. London (UK): John Wiley & Sons, 2009.

BOAS, F; DALL, W. H. Museums of Ethnology and their classification. *Science*, v. 9, n. 228, p. 589, 1887.

BRAZ, C. M. M. *A manutenção da paz e a sua sustentabilidade: As missões da ONU e a contribuição militar portuguesa em Timor-Leste*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013.

COLARES, L. da S. *A efetividade das Operações de Paz da ONU na consecução das atividades de “post-conflict peacebuilding”(PCPB) pela análise da questão do Timor Leste: cumpre o que promete?*. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

COSTA, F. V. C; CAMPOS, Á. T. A; JÚNIOR, S. L. M. A atuação do Brasil e da ONU no processo de independência, pacificação e (re)construção do Timor-Leste. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*. v. 11, n. 2, p. 283-303, 2019.

CUNHA, J. S. C. da. *A questão de Timor-Leste: origens e*

- evolução. Brasília: FUNAG/IRBr, 2001.
- CUNHA, T. *De dentro para dentro da ilha de Timor*. Lisboa: Agitanças, 2005.
- DOLAN, C; LARGE, J. *Evaluation of UNHCR's repatriation and reintegration programme in East Timor, 1999-2003*. Genebra: Evaluation and Policy Analysis Unit of the United Nations High Commissioner For Refugees, 2004.
- FONSECA, L. E; ALMEIDA, C. Cooperação internacional e formulação de políticas de saúde em situação pós-conflito: o caso do Timor-Leste. *História, Ciências, Saúde*, v. 22, n.1, p.115-141, 2015.
- GALDINO, C. F. *Nasce um Estado: a construção do Timor Leste*. São Paulo: UNESP, 2012.
- GOMES, J. J. P. A internacionalização da questão de Timor-Leste. *Relações Internacionais*, n. 25, p. 67-89, 2010.
- GOOD PRACTICES FOR URBAN REFUGEES. *What is a good practice*. 2020.
- HUNT, J. *Local NGOs in national development: The case of East Timor*. Tese (Doutorado em Filosofia) - School of Global Studies, Social Science and Planning, RMIT University, Australia, 2008.
- JOINT ASSESSMENT MISSION. Health & Education Background Paper. *East Timor: Building a nation - a framework for reconstruction and development*, 2019.
- JUBILUT, L.L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- LIMA, R. M. de. *Tribunais híbridos e justiça internacional*

- penal*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.
- MIRANDA, R. G.S. *Depoimento de defesa de Xanana Gusmão: a construção de um herói timorense*. Dissertação (Mestrado em Letras) - Departamento de Letras, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.
- ONU. *Evaluation of UNHCR's repatriation and reintegration programme in East Timor, 1999-2003*. 2004.
- RODRIGUES, J. P. *José Ramos-Horta e a sua luta a favor de Timor Leste*. Aulas no Cinema, 2019.
- SATO, E. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação Informação e Inovação em Saúde*, v. 4, n.1, p. 46-57, 2010.
- UNHCR Global Report. *Timor Operation*. 2000.
- UNTAET. *Relatório sobre Timor Leste: Maio – junho de 2000*, 2000.
- VARELA, A. *Análise do programa de repatriação e reintegração voluntária do ACNUR para timorenses do leste entre 1999 e 2002*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Curso de Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2019.
- WHO. *WHO in Timor Leste – About us*. 2020.

Rumo ao Reconhecimento do Direito à Reunião Familiar Para Refugiados?

Patrícia Nabuco Martuscelli*

Introdução

A Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹ representou um marco ao criar a figura jurídica do refugiado (pessoa que se encontra fora do seu país de origem ou residência habitual devido a um fundado temor de perseguição por causa de sua raça, nacionalidade, opinião política, religião ou pertencimento a um grupo social específico)² e garantir direitos para essa categoria de deslocados forçados. Contudo, nem a Convenção de 1951 nem o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)³ reconhecem que o refugiado teria

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). *Social Science Research Fellow in Conflict and Migration no Institute for Risk and Disaster Reduction (IRDR), University College London (UCL).*

¹ Convenção de Genebra 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. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² Ibid.

³ Protocolo de 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados, concluído em Nova York, a 31 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 18 fev. 2021.

um direito a ser reunido com sua família no país de refúgio, ou seja, um direito à reunião familiar.

Isso acontece porque a ideia de soberania estatal pressupõe que o Estado tem a prerrogativa de decidir quem pode entrar e permanecer em seu território⁴. Assim, ainda que diferentes tratados de Direitos Humanos reconheçam o direito a sair de um país, apenas nacionais de um Estado possuem o direito reconhecido de retornar para seus países⁵. Dessa forma, o reconhecimento de um direito à reunião familiar pressuporia que familiares de refugiados teriam um direito a entrar no território de um Estado do qual eles não são nacionais. Essa discussão impediu que o tema da reunião familiar aparecesse no texto da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 como um direito dos refugiados.

Setenta anos após esse momento, é possível observar que essa discussão sobre o direito à reunião familiar dos refugiados tem evoluído em diferentes partes do globo. Esse capítulo discute o processo de reconhecimento do direito à reunião familiar para refugiados desde 1951 até os dias atuais. Um dos principais argumentos é a consolidação de um entendimento comum de que o direito à família e à vida familiar pressupõe um direito intrínseco à reunião familiar para os refugiados. Ainda que a Convenção de 51 não mencione

⁴ LAHAV, Gallya. International versus national constraints in family-reunification migration policy. *Global Governance*, v. 3, p. 349-372, 1997.

⁵ CHOLEWINSKI, Ryszard. Family reunification and conditions placed on family members: Dismantling a fundamental human right. *European Journal of Migration and Law*, v. 4, n. 3, p. 271-290, 2002.

um direito dos refugiados à reunião familiar (tema presente apenas na Ata da Reunião dos Plenipotenciários que adotaram o documento, como será analisado a seguir), a jurisprudência internacional e regional (principalmente nas Américas e na Europa) reconheceram explicitamente esse direito. Por fim, novos desenvolvimentos sobre o tema do refúgio e posições do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) também apontam na consolidação do tema da reunião familiar. Para isso, esse capítulo apresenta uma análise dos documentos e da jurisprudência internacionais e regionais (incluindo os documentos do ACNUR) para discutir como, 70 anos após 1951, os Estados têm reconhecido o direito à reunião familiar para refugiados. O capítulo reflete que há uma tendência ao reconhecimento do direito à reunião familiar para refugiados no plano legal ainda que existam obstáculos para a realização plena desse direito na prática.

1. Um Direito Implícito à Reunião Familiar no Direito Internacional dos Direitos Humanos

Diferentes tratados internacionais de Direitos Humanos reconhecem o direito e proteção à família e à unidade familiar (vida familiar), o direito a constituir família e o direito a não interferência arbitrária dos Estados na família e na vida familiar. Todos os documentos analisados nessa seção: Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH - 1948⁶, Pacto

⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada

Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966)⁷, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)⁸, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979)⁹, Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989)¹⁰, Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990)¹¹ e

pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁷ Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Adotado pela Resolução n. 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁸ Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotado pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁹ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres. Adotada pela Resolução n. 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10233.htm>. Acesso em: 22 fev. 2021.

¹⁰ Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/humanrights/Crianca.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

¹¹ Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de Dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/institucional/legislacao2/direitos-humanos/internacional-1/convencao-internacional-sobre-a-protecao-dos-direitos-de-todos-os-trabalhadores-migrantes-e-dos-membros-das-suas-familias/at_download/file>. Acesso em: 22 fev. 2021.

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006)¹², reconhecem a importância da família e a dignidade de todos os membros da família humana em seus preâmbulos.

O direito à família e à vida familiar é expressamente reconhecido no art. 16, parágrafo 3º¹³, da Declaração Universal de Direitos Humanos; no art. 23, parágrafo 1º¹⁴, do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos; no art. 10, parágrafo 1º¹⁵, do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; no art. 8º parágrafo 1º¹⁶, da Convenção sobre os Direitos da Criança; no art. 44, parágrafo 1º¹⁷, da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Mi-

¹² Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm> Acesso em: 22 fev. 2021.

¹³ Artigo 16 . “§3. A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado.”

¹⁴ Artigo 23 “§1. A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e terá o direito de ser protegida pela sociedade e pelo Estado.”

¹⁵ Artigo 10 “§1. Deve-se conceder à família, que é o elemento natural e fundamental da sociedade, as mais amplas proteção e assistência possíveis, especialmente para a sua constituição e enquanto ele for responsável pela criação e educação dos filhos. O matrimônio deve ser contraído com o livre consentimento dos futuros cônjuges.”

¹⁶ Artigo 8 “§1. Os Estados Partes comprometem-se a respeitar o direito da criança de preservar sua identidade, inclusive a nacionalidade, o nome e as relações familiares, de acordo com a lei, sem interferência ilícitas.”

¹⁷ Artigo 44º “1. Reconhecendo que a família, elemento natural e fundamental da sociedade, deve receber a proteção da sociedade e do Estado, os Estados Partes adotam as medidas adequadas a assegurar a proteção da família dos trabalhadores migrantes”.

grantes e dos Membros das suas Famílias e no art. 23¹⁸, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Por sua vez, o direito a constituir família está garantido no art. 16, parágrafo 1^o¹⁹, da DUDH; no art. 23, parágrafo 2^o²⁰, do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos; no art. 10, parágrafo 1^o²¹, do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; no art. 16, parágrafo 1^o²², da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e no art. 23²³, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com

¹⁸ Artigo 23 - Respeito pelo lar e pela família. “1.Os Estados Partes tomarão medidas efetivas e apropriadas para eliminar a discriminação contra pessoas com deficiência, em todos os aspectos relativos a casamento, família, paternidade e relacionamentos, em igualdade de condições com as demais pessoas, de modo a assegurar que:

a) Seja reconhecido o direito das pessoas com deficiência, em idade de contrair matrimônio, de casar-se e estabelecer família, com base no livre e pleno consentimento dos pretendentes;

b) Sejam reconhecidos os direitos das pessoas com deficiência de decidir livre e responsabilmente sobre o número de filhos e o espaçamento entre esses filhos e de ter acesso a informações adequadas à idade e a educação em matéria de reprodução e de planejamento familiar, bem como os meios necessários para exercer esses direitos.”

¹⁹ Artigo 16 “1. Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução”.

²⁰ Artigo 23 “§2. Será reconhecido o direito do homem e da mulher de, em idade núbil, contrair casamento e constituir família.”

²¹ Ver nota 15.

²² Artigo 16 “1. Os Estados-parte adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às relações familiares e em particular, com base na igualdade entre homens e mulheres, assegurarão: a) O mesmo direito de contrair matrimônio; b) O mesmo direito de escolher livremente o cônjuge e de contrair matrimônio somente com livre e pleno consentimento;”

²³ Ver nota 18.

Deficiência.

O direito à não interferência arbitrária do Estado na família está garantido no art. 12²⁴, da DUDH; no art. 17, parágrafo 1^{o25}, do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos; no art. 16²⁶, da Convenção sobre os Direitos da Criança; no art. 14²⁷, da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias e no art. 22, parágrafo 1^{o28}, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Ademais, o direito a um padrão de vida adequado à família está garantido no art. 28, parágrafo 1^{o29},

²⁴ Artigo 12 “Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.”

²⁵ Artigo 17 “§1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação”.

²⁶ Artigo 16 “Nenhuma criança deve ser submetida a interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio ou sua correspondência, nem a ataques ilegais à sua honra e à sua reputação”.

²⁷ “Artigo 14. Nenhum trabalhador migrante ou membro da sua família será sujeito a intromissões arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio, na sua correspondência ou outras comunicações, nem a ofensas ilegais à sua honra e reputação. Os trabalhadores migrantes e membros da sua família têm direito à proteção da lei contra tais intromissões ou ofensas”.

²⁸ Artigo 22 “1.Nenhuma pessoa com deficiência, qualquer que seja seu local de residência ou tipo de moradia, estará sujeita a interferência arbitrária ou ilegal em sua privacidade, família, lar, correspondência ou outros tipos de comunicação, nem a ataques ilícitos à sua honra e reputação. As pessoas com deficiência têm o direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.”

²⁹ Artigo 28 “1.Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas

da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; nos art. 23, parágrafo 3^{o30} e art. 25, parágrafo 1^{o31}, da DUDH; e nos art. 7^{o32} e art. 11, parágrafo 1³³, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Além disso, a Convenção sobre a Elimi-

com deficiência a um padrão adequado de vida para si e para suas famílias, inclusive alimentação, vestuário e moradia adequados, bem como à melhoria contínua de suas condições de vida, e tomarão as providências necessárias para salvaguardar e promover a realização desse direito sem discriminação baseada na deficiência.”

³⁰ Artigo 23 “3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. “

³¹ Artigo 25 “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

³² Artigo 7” Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:

a) Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores:

i) Um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles por trabalho igual;

ii) Uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto.

³³ Artigo 11 “1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.”

nação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979) aborda o tema da família, destacando o lugar da mulher e a igualdade dela dentro dessa instituição.

Há um entendimento consensual que os direitos à família, à unidade familiar, a constituir família e a não sofrer interferência arbitrária do Estado existem no Direito Internacional³⁴. O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) se aplica a todos os seres humanos, incluindo refugiados. Nesse sentido, os refugiados possuem, dentre outros, os direitos à família, à vida e unidade familiar e a constituir família. Os refugiados estão “protegidos” por esses documentos de direitos humanos de tal forma que os Estados devem garantir tais direitos aos refugiados.

Soma-se a isso o fato de que esses documentos também cristalizam um direito à não-discriminação³⁵. Isso significa que não se pode discriminar uma família por seu status migratório. Assim, uma leitura conjunta dos direitos relacionados com a família e com o direito

³⁴ ROHAN, Mark. Refugee Family Reunification Rights: A Basis in the European Court of Human Rights’ Family Reunification Jurisprudence. *Chi. J. Int’l L.*, v. 15, p. 347, 2014.

³⁵ No art. 2º, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; no art. 2º, parágrafo 2º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; no art. 7º, da DUDH; no art. 2º, da Convenção sobre os Direitos da Criança; no art. 7º, da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias; na Convenção Internacional Sobre A Eliminação De Todas As Formas De Discriminação Racial; na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (principalmente art. 3º).

à não-discriminação de acordo com esses documentos internacionais permite entender que a família do refugiado assim como qualquer família tem direito à proteção, à vida familiar e à unidade familiar. Contudo, não há menção expressa de um direito à reunião familiar para refugiados nos documentos analisados. O que é possível afirmar é que o refugiado não pode retornar para seu país de origem ou de residência habitual, portanto, ele não pode gozar desses direitos relacionados à família em seu país de origem ou residência habitual. Para que o refugiado possa ter assegurado esses direitos, seria necessário um direito implícito à reunião familiar entendido como decorrente da interpretação dos direitos relacionados com a família e do direito à não-discriminação e considerando a situação específica do refúgio que motiva pessoas a se deslocarem de seus lares de maneira forçada³⁶.

Quando um Estado reconhece um refugiado, está explicitamente reconhecendo que essa pessoa não pode retornar para o local de onde ela veio devido ao temor de perseguição (ou seja, princípio da não-devolução)³⁷. Ao mesmo tempo, esse Estado também está implicitamente reconhecendo que essa pessoa não pode gozar da unidade familiar em seu país de origem ou residên-

³⁶ MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. O Direito à Reunião Familiar no Contexto da Migração Forçada: Uma Análise da Declaração Universal dos Direitos Humanos. In: JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. (Org.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1ed. Santos: Leopoldium, 2018. p. 219-234.

³⁷ ROHAN, Mark. Op. cit.

cia habitual pelos mesmos motivos que a forçaram a deixar esse local³⁸. Assim, no caso dos refugiados, a negação da reunião familiar seria uma violação direta do direito à unidade familiar³⁹, ou seja, uma clara violação de um direito humano desses refugiados. Uma consequência negativa dessa lógica é que, dado que Estados sabem que terão que garantir o direito à reunião familiar para refugiados, eles tenderão a reconhecer menos pessoas como refugiados⁴⁰.

Além disso, o direito à reunião familiar não está muito claro no Direito Internacional por duas razões: (i) não há uma definição universalmente aceita de família e (ii) a proteção da reunião familiar demanda ações positivas dos Estados⁴¹, ou seja, garantia de visto e procedimentos facilitados para que essas famílias entrem e permaneçam no país de refúgio. Contudo, essa situação particular do refugiado (que não pode gozar da vida familiar em seu local de origem) choca com o poder soberano do Estado de decidir expulsar ou negar a entrada a membros da família, o que dificultaria um reconhecimento por parte dos Estados de que o direito à família e à vida familiar significa também um

³⁸ ROHAN, Mark. Op. cit.

³⁹ KHAN, Fatima. Reunification of the refugee family in South Africa: a legal right?. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, v. 28, n. 2, p. 77-92, 2013.

⁴⁰ ROHAN, Mark. Op. cit.

⁴¹ LAMBERT, Hélène. Family unity in migration law: the evolution of a more unified approach in Europe. In: CHÉTAIL, Vincent.; Bauloz, Céline (ed.). *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014. p. 194-215.

direito implícito de reunião familiar para refugiados.

1.1. A Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos da Criança e o Direito Explícito à Reunião Familiar de Crianças.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) merece atenção especial por ser o documento de direitos humanos mais ratificado da história (todos os membros da ONU, com exceção dos Estados Unidos da América (EUA), o ratificaram)⁴² e por ser um documento que traz menção explícita à temática da reunião familiar. O tema da família recebe especial atenção nessa Convenção, sendo mencionado 24 vezes. O tratado, já em seu preâmbulo, reconhece a importância da família para o bem-estar e o desenvolvimento da criança, entendida como pessoa menor de 18 anos a não ser que a legislação nacional determine o contrário. Essa Convenção coloca especial ênfase no papel de igualdade de todos os membros da família e na importância dessa instituição para o crescimento, desenvolvimento e bem-estar das crianças⁴³.

O documento também reconhece que a criança não deva ser separada de sua família no art. 8º: “Os Estados Partes comprometem-se a respeitar o direito da criança de preservar sua identidade, inclusive a na-

⁴² Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20os%20Direitos,Foi%20ratificado%20por%20196%20pa%C3%ADses.>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

⁴³ Ibid.

cionalidade, o nome e as relações familiares, de acordo com a lei, sem interferências ilícitas”⁴⁴. O art. 9º parágrafo 1º⁴⁵ garante que os Estados tomarão todas as medidas para não separar as crianças de seus pais contra a sua vontade, exceto em situações de extrema necessidade após decisão judicial desde que respeitado o interesse superior da criança. O deslocamento forçado por causa de perseguições, conflitos armados ou violações de direitos humanos que levam à separação de crianças de suas famílias contra a sua vontade (originando crianças desacompanhadas – que migram sozinhas – e separadas – que migram na companhia de um adulto que não é seu responsável legal) seria per se uma violação desse art.⁴⁶.

É razoável argumentar que o art. 10 consagraria o direito à reunião familiar para crianças, (especialmente quando esse é interpretado em conjunto com os art. 8º e 9º). Esse artigo afirma que:

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ “Artigo 9. “1.Os Estados Partes devem garantir que a criança não seja separada dos pais contra a vontade dos mesmos, salvo quando tal separação seja necessária tendo em vista o melhor interesse da criança, e mediante determinação das autoridades competentes, sujeita a revisão judicial, e em conformidade com a lei e os procedimentos legais cabíveis. Tal determinação pode ser necessária em casos específicos – por exemplo, quando a criança sofre maus-tratos ou negligência por parte dos pais, ou, no caso de separação dos pais, quando uma decisão deve ser tomada com relação ao local de residência da criança”.

⁴⁶ UN COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (CRC). General Comment No. 6 (2005) *Final Unedited Version, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*. Geneva: Thirty-ninth session 17 May – 3 June 2005. Disponível em: <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

De acordo com obrigação dos Estados Partes estipulada no parágrafo 1 do artigo 9, toda solicitação apresentada por uma criança ou por seus pais para ingressar em um Estado Parte ou sair dele, visando à reintegração da família, deverá ser atendida pelos Estados Partes de forma positiva, humanitária e ágil. Os Estados Partes devem assegurar também que a apresentação de tal solicitação não acarrete consequências adversas para os requerentes ou seus familiares⁴⁷.

Assim, seria possível reconhecer que as crianças teriam um direito explícito à reunião familiar independentemente da sua situação migratória. Ou seja, Estados deveriam reconhecer esse direito para as crianças (seja quando as crianças são refugiadas, quando seus pais são refugiados e a criança está no país de origem ou quando os pais são refugiados, mas há uma criança no país de destino que é um nacional).

Por outro lado, é possível afirmar que o art. 10 em nenhum momento fala explicitamente de um direito de reunião familiar como algo mandatário. Sua redação não menciona que crianças possuem um direito à reunião familiar, mas possui um caráter mais sugestivo ao dizer que a demanda de reunião familiar “deverá ser atendida”. Essa interpretação reconhece que o direito à reunião familiar não estaria explícito nesse documento.

Ainda assim, se o art. 10 não garantisse qualquer

⁴⁷ Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/humanrights/Crianca.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

tipo de direito a crianças migrantes, esse deveria ter sido aceito integralmente por todos os países que ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança. Esse não foi o caso. Países como Suíça⁴⁸, Liechtenstein⁴⁹, Croácia⁵⁰ e Japão⁵¹ apresentaram declarações e reservas a esses art. 9º e 10⁵², o que reforça a discussão

⁴⁸ “(c) *Reservation concerning article 10, paragraph 1: Swiss legislation, which does not guarantee family reunification to certain categories of aliens, is unaffected*”. Reserva em relação ao art. 10, parágrafo 1º: A legislação suíça, que não garante reunião familiar para certas categorias de estrangeiros, não será afetada (tradução livre).

⁴⁹ “*The Principality of Liechtenstein reserves the right to apply the Liechtenstein legislation according to which family re-unification for certain categories of foreigners is not guaranteed*”. O Principado de Liechtenstein se reserva ao direito de aplicar a legislação de Liechtenstein segundo a qual a reunião familiar para certas categorias de estrangeiros não está garantida (tradução livre).

⁵⁰ “*The Republic of Croatia reserves the right not to apply paragraph 1 of article 9 of the Convention since the internal legislation of the Republic of Croatia provides for the right of competent authorities (Centres for Social Work) to determine on separation of a child from his/her parents without a previous judicial review*”. A República da Croácia se reserva ao direito de não aplicar o parágrafo 1º, do art. 9º da Convenção visto que a legislação interna da República da Croácia prevê o direito para certas autoridades competentes (Centros de Trabalho Social) determinarem a separação da criança de seus pais sem uma prévia revisão judicial (tradução livre).

⁵¹ “*The Government of Japan declares that paragraph 1 of article 9 of the Convention on the Rights of the Child be interpreted not to apply to a case where a child is separated from his or her parents as a result of deportation in accordance with its immigration law*”. O governo do Japão declara que o parágrafo 1º, do art. 9º, da Convenção sobre os Direitos da Criança deve ser interpretado para não ser aplicado no caso em que uma criança é separada de seus pais como um resultado da deportação de acordo com seu direito migratório (tradução livre).

⁵² Para informações sobre declarações e reservas dessa Convenção, cf. UNITED NATIONS TREATY COLLECTION (UNTC). 11. Convention on the Rights of the Child Status. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en>. Acesso em 15 jan. 2021.

sobre como o tema da reunião familiar é delicado por ser interpretado como sendo contra os interesses soberanos do Estado. O fato de esses Estados terem apresentados essas reservas a esse artigo aponta para o entendimento de que a Convenção sobre os Direitos da Criança reconhece um direito à reunião familiar para crianças.

Dessa forma, é possível inferir com essa interpretação que a Convenção sobre os Direitos da Criança seria o primeiro tratado internacional vinculante para praticamente todos os países do globo a reconhecer o direito à reunião familiar para um grupo específico (crianças).

2. O Direito à Reunião Familiar em Documentos Sobre Refúgio e a Posição do ACNUR

Também é possível observar que o Regime Internacional dos Refugiados tem caminhado rumo a um reconhecimento de um direito à reunião familiar para refugiados, ainda sem menção explícita nos últimos documentos internacionais sobre refúgio. A reunião familiar foi um tema discutido nas reuniões preparatórias da Convenção de 51, porém os Estados não puderam chegar a um acordo reconhecendo o direito à reunião familiar de refugiados. A ausência do direito à reunião familiar na Convenção de 1951 é utilizada como principal argumento para os Estados não garantirem o direito à reunião familiar aos refugiados.

Apesar disso, a Ata Final da Conferência da ONU

de Plenipotenciários sobre o Status dos Refugiados e Apátridas⁵³, realizada em Genebra entre 2 e 25 de julho de 1951, em seu ponto B, reconhece o direito à unidade familiar dos refugiados como pode ser visto no texto abaixo:

CONSIDERING that the unity of the family, the natural and fundamental group unit of society, is an essential right of the refugee, and that such unity is constantly threatened, and NOTING with satisfaction that, according to the official commentary of the ad hoc Committee on Statelessness and Related Problems (E/1618, p..40) the rights granted to a refugee are extended to members of his family, RECOMMENDS Governments to take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to:
*(1) Ensuring that the unity of the refugee's family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country*⁵⁴.

A Ata não menciona explicitamente um direito à

⁵³ Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/travaux/40a8a7394/final-act- united- nations- conference- plenipotentiaries-status--refugees-stateless.html>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

⁵⁴ “CONSIDERANDO que a unidade da família, elemento natural e fundamental da sociedade, é um direito essencial do refugiado e que tal unidade está constantemente ameaçada, e OBSERVANDO com satisfação que, de acordo com o comentário oficial do Comitê ad hoc sobre Apatridia e Problemas Correlatos (E/1618, p.40), os direitos concedidos ao refugiado são estendidos aos membros de sua família, RECOMENDA aos Governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, especialmente com vistas a: (1) Assegurar que a unidade da família do refugiado seja mantida, especialmente nos casos em que o chefe da família preenche as condições necessárias para a admissão a um determinado país”. (tradução livre)”.

reunião familiar, mas recomenda que Estados adotem medidas necessárias para garantir a proteção da família do refugiado (especialmente por reconhecer que ela possa estar ameaçada), visando à manutenção da unidade familiar, mesmo que os outros integrantes da família não preencham os requisitos necessários para serem reconhecidos como refugiados⁵⁵. Assim, é recomendável que a condição de refugiado seja estendida para os demais membros da família que estejam em território nacional. No entanto, esse documento não avança sobre a possibilidade de conceder a entrada para membros da família que estejam separados internacionalmente, ou seja, não há um reconhecimento explícito de que os refugiados tenham um direito à reunião familiar.

Por outro lado, o ACNUR tem advogado o reconhecimento de um direito à reunião familiar para refugiados por meio da sua vasta jurisprudência sobre o tema de refúgio e unidade familiar. Essa seção destaca os principais documentos sobre o tema que demonstram que a organização tem defendido o direito à reunião familiar dos refugiados. Em 1983, o ACNUR publicou seu Guia para a Reunificação de famílias refu-

⁵⁵ UNHCR. Background Note for the Agenda Item: Family Reunification in The Context Of resettlement And Integration. Protecting the Family: Challenges in Implementing Policy in the Resettlement Context, Geneva, 2001. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/resettlement/3b30baa04/background-note-agenda-item-family-reunification-context-resettlement-integration.html>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

giadas (*UNHCR Guidelines on Refugee Families*⁵⁶). Nesse documento, há o reconhecimento de que a convivência familiar é um direito essencial do refugiado, que sua unidade familiar pode estar ameaçada, que o status de refugiado deve ser estendido para os membros da família e que os Estados devem adotar todas as medidas necessárias para proteger a família do refugiado⁵⁷.

Em junho de 2001, o ACNUR publicou seu documento Reunião Familiar no Contexto de Reassentamento e Integração⁵⁸ em que adota cinco princípios para proteger a unidade familiar e garantir a reunião familiar que são: 1) A família é o grupo natural e fundamental da sociedade e deve receber proteção dos Estados; 2) A família refugiada é essencial para garantir a proteção e o bem-estar de todos os seus membros e recebe proteção do ACNUR de acordo com seu mandato; 3) O princípio da dependência garante um critério flexível e expansivo de reunião familiar que deve ser culturalmente sensível e analisado especificamente em cada situação; 4) Considerações humanitárias apoiam os esforços de reunião familiar; 5) A família refugiada é essencial para a integração bem-sucedida de refugiados⁵⁹.

Ademais o Comitê Executivo do ACNUR sobre

⁵⁶ UNHCR. *UNHCR Guidelines on Reunification of Refugee Families*. July, 1983. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3bd0378f4.html>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ UNHCR. Background Note for the Agenda Item. Op. cit.

⁵⁹ Ibid.

Proteção Internacional de Refugiados, órgão que define as diretrizes de atuação da organização, adotou diversas conclusões que abordam o tema da reunião familiar. Dentre elas, a 9^o, de 1977, que reitera a importância do princípio da reunião familiar⁶⁰; a 24, de 1981, que reforça que todo esforço deve ser feito para garantir a reunião de famílias refugiadas separadas, pede que os países de refúgio apliquem critérios liberais para identificar os membros da família para promoverem uma reunião familiar compreensiva, que a ausência de provas documentais não seja impeditiva para garantir a reunião familiar de esposos e filhos e que a reunião familiar seja facilitada por procedimentos especiais de assistência ao chefe da família⁶¹. A conclusão 84 sobre crianças e adolescentes refugiados de 1997⁶², e a conclusão 85, de 1998⁶³, parágrafos “u” ao

⁶⁰ EXECUTIVE COMMITTEE OF THE UNHCR PROGRAMME. Conclusions Adopted By The Executive Committee On International Protection Of Refugees. No. 9 (XXVIII) Family Reunion. 28th Session, 1977. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶¹ EXECUTIVE COMMITTEE OF THE UNHCR PROGRAMME. Conclusions Adopted By The Executive Committee On International Protection Of Refugees. No. 24 (XXXII) Family Reunification. 32nd Session, 1981. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶² EXECUTIVE COMMITTEE OF THE UNHCR PROGRAMME. Conclusions Adopted By The Executive Committee On International Protection Of Refugees No. 84 (XLVIII) Conclusion On Refugee Children And Adolescents. 48th Session, 1997. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶³ EXECUTIVE COMMITTEE OF THE UNHCR PROGRAMME. Conclusions Adopted By The Executive Committee On International

“x” sobre reunião familiar, entre outras coisas, incitam os Estados a garantirem legislações nacionais que reconheçam o direito à unidade familiar para todos os refugiados e que implementem medidas para facilitar a reunião familiar em seus territórios. Finalmente, a conclusão 88, de 1999, sobre proteção da família dos refugiados⁶⁴ reafirma as anteriores reconhecendo a importância da reunião familiar e da proteção da família dos refugiados por parte dos Estados e da sociedade, além de colocar especial atenção para que temas de unidade familiar sejam priorizados em toda operação de refugiados. Nos últimos 20 anos, o ACNUR também organizou duas reuniões com especialistas do mundo todo sobre o tema do refúgio e da reunião familiar: uma em Genebra em 2003⁶⁵ e a outra em Bruxelas em 2017⁶⁶. Envolver pesquisadores com trabalhos de fron-

Protection Of Refugees No. 85 (XLIX) - Conclusion On International Protection, 49th Session, 1998. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶⁴ EXECUTIVE COMMITTEE OF THE UNHCR PROGRAMME. Conclusions Adopted By The Executive Committee On International Protection Of Refugees. No. 88 (L) – Conclusion On The Protection Of The Refugee’s Family (1999). 50th Session, 1999. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶⁵ UNHCR. Summary Conclusions: Family Unity, June 2003. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/470a33bed.html>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶⁶ UNHCR. Summary Conclusions. UNHCR Expert Roundtable on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection. 4 December 2017, Brussels, Belgium. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/5b18f5774.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

teira sobre o tema também demonstra a preocupação da organização sobre esse tópico.

O ACNUR advoga que a família refugiada é a última defesa do indivíduo e a maior contribuinte para a sobrevivência e o bem-estar emocional, espiritual e social de seus membros individuais⁶⁷. Ela também desempenha papel fundamental para atingir a autossuficiência econômica dos refugiados. Pequenos negócios desenvolvidos pelos refugiados se tornam a principal fonte de emprego para os membros familiares. Ao mesmo tempo, as famílias também contribuem para juntar capital para abrirem esses pequenos negócios ou para comprar a casa própria⁶⁸. É por isso que o ACNUR ressalta que seu principal papel é garantir a cooperação e a colaboração das autoridades competentes dos Estados para facilitar a reunião de famílias que se separaram por causa do refúgio⁶⁹.

Assim, para o ACNUR, a reunião familiar é necessária para proteger a família que é a unidade fundamental para a sociedade, para garantir dignidade para a vida do refugiado e para promover a proteção das crianças⁷⁰. Isso porque, quando um indivíduo está sozinho, ele fica mais vulnerável a exploração e situações de abuso e tende a depender mais de serviços

⁶⁷ JASTRAM, Kate; NEWLAND, Kathleen. Family Unity and Refugee Protection. Geneva: UNHCR, June 2003. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/470a33be0.html>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

assistencialistas por não contar com a rede de proteção familiar⁷¹. Ainda que o posicionamento do ACNUR não seja mandatório para os Estados, ele informa a interpretação de situações envolvendo refúgio em cortes nacionais e internacionais e a organização exerce pressão no terreno. Sendo assim, seria possível inferir que a posição do ACNUR sobre a reunião familiar tem caminhado também rumo a um reconhecimento do direito à reunião familiar no mundo.

Esse tópico termina com a análise de três documentos que, ainda que não sejam vinculantes (ou seja, os Estados não são obrigados a cumpri-los como os tratados internacionais), representam como os Estados estão lidando e continuarão a lidar no futuro com o tema das migrações e do refúgio. Esses documentos são importantes por frisarem que todos os imigrantes e pessoas refugiadas são portadores de direitos humanos que devem ser garantidos, protegidos e respeitados pelos Estados e por estabelecerem mecanismos de reuniões periódicas de revisão. A Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes⁷², adotada em 19 de setembro de 2016, pela Assembleia Geral da ONU, afirma em seu ponto 37 a necessidade de Estados facilitarem a migração ordenada e segura por vários meios, dentre eles via reunião familiar. Ademais, o ponto 79

⁷¹ Ibid.

⁷² Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes adotada em 19 de setembro de 2016, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

afirma a necessidade de mecanismos flexíveis para auxiliar o processo da reunião familiar. A Declaração também menciona a importância da garantia da unidade familiar.

O Pacto Global para a Migração Segura, Ordeira e Regular⁷³, adotado por 164 Estados, em 10 de dezembro de 2018, garante o direito à vida familiar e a proteção da unidade familiar, a necessidade de facilitar procedimentos de reunião familiar para garantir o direito à vida familiar e o interesse superior da criança⁷⁴. O Pacto ainda reconhece a reunião familiar como necessária no planejamento de políticas de curto, médio e longo-prazo para garantir a inclusão dos migrantes na sociedade. No dia 17 de dezembro de 2018, a Assembleia Geral da ONU adotou o Pacto Global sobre Refugiados⁷⁵ que também reconhece a importância da

⁷³ Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁷⁴ *“Facilitate access to procedures for family reunification for migrants at all skills levels through appropriate measures that promote the realization of the right to family life and the best interests of the child, including by reviewing and revising applicable requirements, such as on income, language proficiency, length of stay, work authorization, and access to social security and services”*. Facilitar o acesso a procedimentos de reunião familiar para migrantes de todos os níveis por meio de medidas apropriadas que promovam a realização do direito à vida familiar e o interesse superior da criança, incluindo por meio da revisão e reconsideração de requerimentos aplicáveis como sobre renda, proficiência linguística, duração da estadia autorização do trabalho e acesso a serviços de segurança social (tradução livre).

⁷⁵ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021

reunião familiar. O ponto 76⁷⁶ afirma a importância de políticas sensíveis à infância e do rastreamento da família (principalmente em casos de crianças desacompanhadas e separadas). O ponto 95⁷⁷ destaca que Estados devem facilitar procedimentos efetivos e guias claros de referência para a reunião familiar.

Ainda que esses documentos não reconheçam ex-

⁷⁶“76. *Children make up over half of the world’s refugees. In support of host countries, States and relevant stakeholders will contribute resources and expertise towards policies and programmes that take into account the specific vulnerabilities and protection needs of girls and boys, children with disabilities, adolescents, unaccompanied and separated children, survivors of sexual and gender-based violence, sexual exploitation and abuse, and harmful practices, and other children at risk. Depending on the context, this will include resources and expertise to support integrated and age-sensitive services for refugee and host community girls and boys, including to address mental health and psychosocial needs, as well as investment in national child protection systems and cross-border cooperation and regional partnerships to provide a continuum of protection, care and services for at risk children. Capacity development for relevant authorities to undertake best interests determination and assessment to inform decisions that concern refugee children, as well as other child-sensitive procedures and family tracing, will be supported. UNHCR will work with States to enhance access by refugee boys and girls to resettlement and complementary pathways for admission”.*

⁷⁷“95. *The three-year strategy on resettlement (section 3.2 above) will also include complementary pathways for admission, with a view to increasing significantly their availability and predictability. Contributions will be sought from States, with the support of relevant stakeholders,⁴⁹ to facilitate effective procedures and clear referral pathways for family reunification, or to establish private or community sponsorship programmes that are additional to regular resettlement, including community-based programmes promoted through the Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI). Other contributions in terms of complementary pathways could include humanitarian visas, humanitarian corridors and other humanitarian admission programmes; educational opportunities for refugees (including women and girls) through grant of scholarships and student visas, including through partnerships between governments and academic institutions; and labour mobility opportunities for refugees, including through the identification of refugees with skills that are needed in third countries.”*

plicitamente o direito à reunião familiar, eles apresentam um avanço nesse sentido, revelando a relevância desse tópico. Considerando que os Estados não estavam se quer abertos para mencionar o tema da unidade familiar na Convenção de 1951 e no Protocolo de 67, o fato de considerações sobre família e reunião familiar aparecerem nos últimos documentos negociados multilateralmente sobre migração e refúgio apontam em direção à consolidação da interpretação de um direito à reunião familiar implícito de refugiados e outros imigrantes decorrentes dos direitos relacionados com família em tratados de direitos humanos.

3. A Consolidação do Direito à Reunião Familiar em Diferentes Partes do Mundo

Um terceiro ponto que demonstra que o mundo está caminhando rumo à consolidação do direito à reunião familiar para refugiados é o fato de organizações regionais, blocos internacionais e Estados terem reconhecido explicitamente o direito à reunião familiar em sua jurisprudência regional e nacional. Os casos apresentados nessa seção ilustram esse movimento⁷⁸.

A Diretiva 2003/86/CE, do Conselho Europeu, de 22 de setembro de 2003⁷⁹, relativa ao direito à reu-

⁷⁸ Para uma discussão extensiva, cf. UNHCR. The “Essential Right” to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, January 2018. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁷⁹ CONSELHO EUROPEU. Directiva 2003/86/Ce Do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

ção familiar que regulamenta a reunião familiar para pessoas de fora da União Europeia (UE) e pretende garantir definições mínimas de família reconhece explicitamente o direito desses nacionais à reunião familiar. O documento também afirma que devem ser dadas condições mais favoráveis aos refugiados para que eles realizem seu direito à reunião familiar. Contudo, a Diretiva 2003/86/CE limita quem pode ser beneficiado com esse direito (apenas membros da família nuclear) e garante que Estados podem negar um pedido de reunião familiar por causa de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. O documento foi aceito por todos os membros da UE na época com exceção da Irlanda, Reino Unido e Dinamarca⁸⁰. Esse instrumento foi o primeiro documento de Direito Internacional a garantir explicitamente um direito subjetivo de reunião familiar e a determinar garantias mínimas de reunião familiar (para a família nuclear) que não podem ser negadas pelos Estados⁸¹.

O continente africano também tem reconhecido o

Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=pt>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

⁸⁰ EUROPEAN MIGRATION NETWORK (EMN). EMN Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016 Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices. Brussels: Migrapol 265 EMN [Doc 382], April 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf>.

Acesso em: 15 jan. 2021.

⁸¹ KLAASSEN, Mark; RODRIGUES, Peter. The best interests of the child in EU family reunification law: A plea for more guidance on the role of article 24 (2) charter. *European Journal of Migration and Law*, v. 19, n. 2, p. 191-218, 2017.

direito à reunião familiar. A Carta Africana sobre Direitos e Bem-Estar da Criança (1990) toca no tema de reunião familiar ao afirmar, em seu art. 25, que: “Estados também devem tomar todas as medidas possíveis para rastrear e reunir crianças com seus pais”⁸². A Convenção da União Africana Sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala, de 2009) proíbe os grupos armados de separar os membros da família (art. 7º, parágrafo 5º) e coloca como obrigação do Estado: “Tomar todas as medidas necessárias, incluindo a criação de mecanismos especializados para localizar e reunificar as famílias separadas durante o deslocamento, com vista a facilitar o restabelecimento de laços familiares”⁸³, conforme redação do art. 9º, parágrafo 2º, alínea h.

Na América Latina, a Declaração de Cartagena, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários” em 1984 (Declaração de Cartagena) afirma em sua conclusão décima terceira: “que o reagrupamento das famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados que deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo [...]”⁸⁴. Já a Declaração e o Plano

⁸² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b38c18.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

⁸³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/4ae572d82.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021

⁸⁴ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004)⁸⁵ reconhece a unidade da família como um direito humano fundamental dos refugiados e recomenda a adoção de mecanismos que garantam seu respeito. O tema da reunião familiar também aparece no documento “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe” (Declaração e Plano de Ação do Brasil, de 2014)⁸⁶.

No Brasil, a Lei 9.474/97⁸⁷ não garante explicitamente um direito à reunião familiar para refugiados, porém o art. 2º⁸⁸ sobre a extensão dos efeitos da condição de refugiado poderia ser interpretado como um direito implícito à reunião familiar. Além disso, a Lei 13.445/2017⁸⁹ garante o “direito à reunião familiar do

⁸⁵ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/424bf6914.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

⁸⁶ Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

⁸⁷ BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Seção 1, p. 15822 Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9474-22-julho-1997-365390-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

⁸⁸ “Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.”

⁸⁹ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Seção

migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes” (art. 4, inciso III). Ademais, seu art. 3º afirma que: “A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] VIII - garantia do direito à reunião familiar”. Há, assim, um reconhecimento explícito do direito à reunião familiar para refugiados e outros imigrantes na legislação brasileira.

Conclusão

Apesar de a Convenção de 51 não garantir o direito à reunião familiar para refugiados, houve a consolidação do reconhecimento desse direito nos últimos 70 anos. Esse capítulo mostrou que há uma interpretação de que direitos humanos relacionados com a família em conjunto com o direito à não-discriminação garantiriam um direito implícito à reunião familiar para refugiados. Os demais movimentos discutidos nesse capítulo (posição do ACNUR, novos documentos sobre migração e refúgio e consolidação do tema na jurisprudência regional (Europa, África e América Latina) e nacional (caso do Brasil)) corroboram para essa interpretação. Além disso, desde 1989 com a adoção da Convenção sobre os Direitos da Criança, crianças possuem um direito claro à reunião familiar, reconhecido pelos Estados a tal ponto que alguns fizeram reservas

1, p. 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

aos artigos que cristalizam esse direito.

No âmbito do refúgio, a jurisprudência do ACNUR também aponta rumo ao reconhecimento de um direito à reunião familiar para os refugiados, o que é importante considerando a influência da organização no Regime Internacional de Refugiados e de seus documentos na interpretação de temas relacionados com refúgio. Também os Estados estão mais abertos para reconhecer a reunião familiar. Isso é demonstrado no texto de novos documentos multilaterais (ainda que não vinculantes) ao reconhecerem a importância da unidade familiar. Finalmente, a União Europeia e países como Brasil reconheceram explicitamente o direito à reunião familiar para refugiados e outros imigrantes em suas legislações, o que reforça o argumento de que os Estados estão caminhando rumo ao reconhecimento de um direito à reunião familiar para refugiados. Finalmente, sistemas regionais de refúgio na África e na América Latina também têm adotado documentos que sinalizam nessa direção.

Nesse sentido, ao menos no plano legal, o mundo tem caminhado rumo ao reconhecimento do direito dos refugiados à reunião familiar que não era reconhecido em 1951. Apesar dos avanços normativos observados nos últimos 70 anos, ainda há muito o que ser feito para que refugiados tenham de fato acesso a esse direito no plano prático⁹⁰. Políticas de reunião familiar

⁹⁰ MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. “*Refúgio significa Saudades*”: a política brasileira de reunião familiar de refugiados em perspectiva comparada (1997-2018). 2019. Tese apresentada à Faculdade de

em diversas partes do globo estão cada vez mais conservadoras com definições de família mais restritivas e procedimentos que dificultam esse direito na prática como a adoção de exames de DNA, requerimentos mínimos de renda, moradia e proficiência linguística e outras barreiras burocráticas e documentais⁹¹. Por esse motivo, a humanidade ainda precisa continuar no caminho para a garantia plena do direito à reunião familiar de todos os refugiados e outros imigrantes.

Referências Bibliográficas

CHOLEWINSKI, Ryszard. Family reunification and conditions placed on family members: Dismantling a fundamental human right. *European Journal of Migration and Law*, v. 4, n. 3, p. 271-290, 2002.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK (EMN). *EMN Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016 Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*. Brussels: Migrapol 265 EMN [Doc 382], 2017.

JASTRAM, Kate; NEWLAND, Kathleen. *Family Unity and Refugee Protection*. Geneva: UNHCR, June 2003.

KHAN, Fatima. Reunification of the refugee family in South Africa: a legal right?. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, v. 28, n. 2, p. 77-92, 2013.

KLAASSEN, Mark; RODRIGUES, Peter. The best inte-

Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do Título de Doutorado em Ciência Política, 2019. doi:10.11606/T.8.2019.tde-19102020-181509.

⁹¹ Ibid.

rests of the child in EU family reunification law: A plea for more guidance on the role of article 24 (2) charter. *European Journal of Migration and Law*, v. 19, n. 2, p. 191-218, 2017.

LAMBERT, Hélène. Family unity in migration law: the evolution of a more unified approach in Europe. In: CHETAIL, Vincent; Bauloz, Céline., (ed.). *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

LAHAV, Gallya. International versus national constraints in family-reunification migration policy. *Global Governance*, v. 3, p. 349-372, 1997.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. O Direito à Reunião Familiar no Contexto da Migração Forçada: Uma Análise da Declaração Universal dos Direitos Humanos. In: JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. (Org.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1ed. Santos: Leopoldium, 2018.

_____. *"Refúgio significa Saudades": a política brasileira de reunião familiar de refugiados em perspectiva comparada (1997-2018)*. 2019. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do Título de Doutorado em Ciência Política, 2019.

ROHAN, Mark. Refugee Family Reunification Rights: A Basis in the European Court of Human Rights' Family Reunification Jurisprudence. *Chi. J. Int'l L.*, v. 15, p. 347, 2014.

UNHCR. *Background Note for the Agenda Item: Family Reunification in The Context Of resettlement And Integration. Protecting the Family: Challenges in Implementing Policy in the Resettlement Context.* Geneva, 20-21 June 2001.

_____. *Summary Conclusions. UNHCR Expert Roundtable on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection.* Brussels, 4 December 2017.

_____. *Summary Conclusions: Family Unity,* June 2003.

PARTE III

PROTEÇÃO INTEGRAL

O Direito Internacional dos Refugiados na Corte Interamericana de Direitos Humanos: “inovação” da jurisdição *ratione materiae* para uma proteção integral

César Augusto Silva da Silva *
Lorena Pereira Oliveira Boechat**

Introdução

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é convocado a atuar na ampliação da proteção dos refugiados. Sua importância enquanto sistema regional de proteção foi reconhecida nos documentos regionais não vinculantes firmados entre os Estados do continente americano, tais como Declaração da Organização dos Estados Americanos (OEA) de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)¹ até o Plano de Ação do Brasil de 2014², a fim de proporcionar uma proteção complementar àquele que se encontra em situação de refúgio ou em sua iminên-

* ~~Doutor em Ciência Política~~ pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), em Campo Grande-MS, e professor do Mestrado Interdisciplinar Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD, em Dourados-MS.

** Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, atualmente é advogada e Conciliadora atrelada ao TJPI.

¹ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

cia.

Neste capítulo, vislumbra-se uma breve análise do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, especialmente levando em consideração a atuação da Corte Interamericana e os desdobramentos fáticos e jurídicos do caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, que possui repercussão específica a uma situação de refúgio.

Contrariando a discricionariedade dos Estados, a Corte “inova” ao ampliar sua interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos³ para incluir os instrumentos internacionais específicos ao refúgio e permitir a fruição de direitos pelo refugiado, especialmente o princípio do *non-refoulement*.

Carência de jurisdição *ratione materiae*⁴ e transformação de documentos *soft law* em *hard law* são alegações dos Estados para se esquivarem do cumprimento das normativas referente ao Direito Internacional dos Refugiados (DIR), quando submetidos a julgamento pela Corte.

Ao analisar o caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, será exposto no capítulo a atuação do Sistema

³ Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

⁴ A expressão em latim *ratione materiae* significa em razão da matéria. Se refere neste contexto a competência material da Corte Interamericana de Direitos Humanos de conhecer qualquer caso relativo a interpretação e aplicação das disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos nos termos do seu artigo 62.3. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 2 mar. 2021.

Interamericano de Direitos Humanos, no rompimento dos paradigmas de compartimentalização das vertentes jurídicas de proteção da pessoa humana, bem como a responsabilização internacional do Estado, seus desdobramentos e o acesso a direitos com perspectiva a uma proteção integral e efetiva ao refugiado.

1. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: evolução e atualidade

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos surgiu com a aprovação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem⁵ na 9ª Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá em 1948, onde também foi adotada a própria Carta da OEA, inaugurando uma série de instrumentos interamericanos que constituem a base de um sistema regional de proteção aos direitos humanos no continente.

Este sistema que segue crescendo e estabelecendo obrigações internacionais dos Estados membros componentes, pela qual verifica-se as violações às normas convencionais por parte destes membros. Conforme tais instrumentos, o sentido genuíno da solidariedade americana e de boa vizinhança não pode ser outro que o de consolidar neste continente dentro dos marcos das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e da busca da justiça social, fundado com respeito aos direitos essenciais da pessoa humana.

⁵ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3710.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021

Em abril do ano de 1948 a OEA aprovou a Declaração Americana de Direitos Humanos, em Bogotá, o primeiro documento internacional de direitos humanos de caráter geral, anterior inclusive à Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁶ da Organização das Nações Unidas (ONU), produzida ao final daquele mesmo ano.

A Declaração Americana de Direitos Humanos foi um passo muito importante e estratégico, no entanto, ficou apenas como uma “Declaração de Princípios” dos Estados, sem que se estabelecesse nenhum mecanismo real que permitisse monitorar o cumprimento daquilo que havia sido estabelecido no documento por parte dos Estados⁷.

Neste sentido, somente 11 anos depois, frente aos desafios dos acontecimentos de Cuba e da República Dominicana, no contexto da Guerra Fria, os representantes dos países resolveram criar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Naquele momento, portanto, surge o organismo central do sistema interamericano que vem se desenvolvendo e se fortalecendo

⁶ Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁷ TAIANA, Jorge E. El compromiso de la comunidad internacional con la protección internacional efectiva de los derechos humanos y las implicaciones financieras del fortalecimiento del sistema interamericano: el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. 2ª ed. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003. p.280.

nos últimos anos⁸.

Desde os primeiros anos, a Comissão Interamericana teve uma característica muito evidente: um órgão com destacada vocação progressista que sempre tem buscado trazer uma efetiva proteção aos direitos humanos, desenvolvendo práticas, interpretações e documentos que foram abrindo caminho ao longo do tempo. Sendo posteriormente aceitos e institucionalizados pelos Estados partes do Sistema.

Um dos maiores exemplos é a decisão da Comissão Interamericana de começar a receber e tramitar petições individuais mesmo que tal medida não estivesse estabelecido em seu mandato inicial. E apenas em 1965, no Rio de Janeiro, os Estados membros da OEA outorgam este direito para o órgão, embora já estivesse realizando há muito tempo⁹.

Em 1969 foi aprovada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que entrou em vigor em 1978 e que foi ratificada pela grande maioria dos países membros da OEA. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos define os direitos humanos que os Estados se comprometem internacionalmente a respeitar e a dar garantias para que sejam respeitados. Ela cria,

⁸ TAIANA, Jorge E. El compromiso de la comunidad internacional con la protección internacional efectiva de los derechos humanos y las implicaciones financieras del fortalecimiento del sistema interamericano: el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. 2ª ed. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003. p.280.

⁹ Ibid., p. 280.

também, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CrIDH), e define atribuições e procedimentos tanto da Corte como da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), tornando-os elementos vitais enquanto órgãos competentes para conhecer os assuntos relacionados ao cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados.

A CIDH mantém, além disso, atribuições adicionais e anteriores à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e que não derivam diretamente dela, sendo estes, dentre outros, de processar petições individuais relativas a Estados que ainda não são parte da Convenção específica.

Mediante estes apontamentos, constata-se, portanto que o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos é um conjunto de instituições e de normas escritas que possuem o propósito de promover os direitos humanos em todo o continente americano, conformando um regime de proteção¹⁰.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos reconheceu e assegurou uma série de direitos equivalentes ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos ONU de 1966¹¹, além de determinar que os Es-

¹⁰ ROBLES, Manuel E. Ventura. El compromiso de la comunidad internacional con la protección internacional efectiva de los derechos humanos y las implicaciones financieras del fortalecimiento del sistema interamericano: el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. 2ª ed. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003. p. 265.

¹¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

tados partes procurem realizar progressivamente os chamados direitos sociais, econômicos e culturais. Os instrumentos de supervisão e de implementação desses direitos são integrados e articulados pela CIDH e a CrIDH, ou seja, consagrados como os organismos de monitoramento do sistema¹².

A Convenção Americana atribui a CrIDH, além das competências de resolver casos contenciosos que se apresentam a ela, implicando no poder de emitir sentenças condenatórias por violações a este mesmo documento, a faculdade de responder consultas que sejam formuladas no contexto dos marcos do Pacto de San José da Costa Rica¹³, em seu artigo 64. Ou seja, ali se estabelecia uma função consultiva para o organismo.

Em outro âmbito, a CrIDH pode interpretar a Convenção Americana ou qualquer outro documento internacional referente à proteção dos direitos humanos nos Estados do continente americano, e igualmente examinar a compatibilidade das leis internas dos Estados membros do Sistema Interamericano com estes outros instrumentos normativos.

A CrIDH tem estabelecido que as reparações das violações às obrigações internacionais de direitos humanos requerem sempre que seja possível, a plena res-

¹² PIOVESAN, Flávia. GOMES, Luiz Flávio. *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 30.

¹³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

tuição, ou seja, que consiste no restabelecimento da situação anterior à estas violações¹⁴. Não sendo possível, cabe ao tribunal determinar uma série de medidas para que, além de garantir o respeito aos direitos humanos consolidados, repare-se as consequências produzidas pelas infrações cometidas, assim como se estabeleça indenizações monetárias como compensação pelos danos produzidos.

A CrIDH é assim, portanto, como parte de um sistema cujo crescimento resulta absolutamente necessário para a instalação de uma cultura geral de direitos humanos na região, combinado com as ações e iniciativas da CIDH. Em busca de melhorias para a compreensão e o entendimento dos Estados e dos povos da região sobre o que vem a ser a preservação de direitos humanos. Um sistema cuja tarefa parece supor convicções compartilhadas a serviço destes ditos direitos.

A CrIDH tem construído uma enorme e relevante interpretação jurisprudencial das normativas internacionais e interamericanas de proteção de direitos humanos, desde sua criação¹⁵. Ajudando a edificar e consolidar este Sistema Interamericano ao longo do

¹⁴ CÁRDENAS, Carlos Maurício López (org.). *Reflexionessobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosário, 2020.

¹⁵ RAMÍREZ, Sérgio Garcia. La Jurisprudência de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Reparaciones. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un Cuarto de Siglo: 1979-2004*. San Jose: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005. p. 4-5.

tempo.

A CIDH, por outro lado, estabelece aproximações, valoração de provas e sendo autorizado pelos Estados, efetua visitas e investigações in loco para obtenção de evidências de violações de direitos humanos¹⁶. Busca-se colocar à disposição das partes para tentar uma solução amistosa, e tais partes são absolutamente livres para aceitar os trâmites burocráticos administrativos. Tal mecanismo tem sido bastante utilizado nos casos em que os Estados membros se comprometem a tomar medidas para reparar as violações.

A CIDH presta assessoria aos Estados para estimular a cultura dos direitos humanos, supervisiona a conduta dos Estados e elabora relatórios anuais, que contêm os casos individuais além de temas específicos de direitos humanos, tais como povos indígenas, crianças, direito das mulheres e a situação de refugiados e migrantes indocumentados¹⁷.

Além disso, a CIDH também promove os direitos advindos dos documentos normativos relativos aos direitos sociais, econômicos e culturais. Em outros termos, os Estados nacionais precisam apresentar à CIDH

¹⁶ Ibid., p.10.

¹⁷ TAIANA, Jorge E. El compromiso de la comunidad internacional con la protección internacional efectiva de los derechos humanos y las implicaciones financieras del fortalecimiento del sistema interamericano: el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. 2ª ed. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003. p.283.

os relatórios e estudos que foram anteriormente apresentados para as comissões executivas dos Conselhos da OEA¹⁸.

Na dinâmica de seu funcionamento, desde sua criação, este Sistema Interamericano de proteção de direitos humanos teve que enfrentar vários desafios complexos para manter sua credibilidade e sua unidade, tendo em vista por exemplo os turbulentos períodos da Guerra Fria e das ditaduras militares sul americanas. No entanto, no século XXI estes desafios continuam cada vez mais crônicos e estruturais, tais como o recente aumento das migrações forçadas, sejam os deslocados internos ou os próprios refugiados.

Visto que o sistema interamericano está conectado com as definições jurídicas sobre refugiados estabelecidos na Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹⁹, da ONU, e com a Declaração de Cartagena, no âmbito das Américas, que define a condição de refugiado de maneira mais ampla, inspirado nos acontecimentos do continente africano e no documento da Unidade Africana.

Em outros termos, o DIR no âmbito das Américas tem clara conexão com o Sistema Interamericano. A crescente preocupação da comunidade internacional com deslocados internos e o aumento significativo de refugiados neste primeiro quarto de século demonstram a importância das convergências do Direito Inter-

¹⁸ PIOVESAN. Op. cit., p. 33-41.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

nacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o DIR²⁰.

Somente através do trabalho em conjunto dentro de um sistema global ou regional pode-se estabelecer uma proteção mais integral para pessoas nestas condições. Ou seja, nas condições de deslocado interno ou de refugiado. E neste sentido que aparece a importância do tratamento do Sistema Interamericano de modo a pautar as políticas migratórias dos Estados, no sentido de condicionar e limitar tais políticas

Assim, o foco deste trabalho é verificar a dinâmica deste Sistema Interamericano no que tange aos direitos dos migrantes e dos refugiados, examinando nesse sentido a jurisprudência da CrIDH. Ou seja, a aplicabilidade das normativas do Direito Internacional na CrIDH, mais especificamente o Caso Família Tineo vs. Bolívia.

Neste trabalho, após toda esta primeira parte, deve-se procurar examinar o caso específico da jurisprudência da CrIDH, em relação a este caso, a ser examinado no próximo tópico.

2. A Corte Interamericana e a Proteção Inclinada ao Refugiado: Caso família Tineo vs. Bolívia

O Caso Família Tíneo vs. Bolívia²¹ foi submetido

²⁰ VELEZ, Francisco Galindo. Consideraciones sobre la Protección de Refugiados a Cincuenta Años de La Fundacion del ACNUR. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas*. San José: Editorama, 2001. p. 110-111.

²¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia. Fondo, reparaciones y costas. Sentença de*

à jurisdição da CrIDH em 21 de fevereiro de 2012 por meio da CIDH e retrata a situação da família Tineo, nacionais do Estado do Peru, que se encontravam no Estado da Bolívia em busca de reconhecimento da condição de refugiados. Se refere especificamente o caso sobre negativa do reconhecimento do status de refugiado e decisão das autoridades migratórias bolivianas em proceder a expulsão da família para o Peru, violando várias garantias e direitos.

O diretor do *Servicio Nacional de Migración* (SE-NAMIG) solicitou a expulsão da Família Pacheco Tíneo da Bolívia sob os argumentos de que não haviam demonstrado sua entrada legal no país, que não possuíam nenhum tipo de documentação, portanto migrantes irregulares e que haviam perdido a condição de refugiado oriunda do Chile. O não reconhecimento da condição de refugiado se deu por parte do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) da Bolívia, sob o argumento de que no ano de 1998, a família havia realizado uma declaração de repatriação voluntária para o Peru, considerando-se como uma renúncia tácita a condição de refugiado²².

Exercendo sua competência em razão da matéria, a CrIDH conhece o caso nos termos do art. 62.3²³ da

25 de novembro de 2013. Serie C, nº 272. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm>. Acesso em: 19 jan. 2021.

²² Caso Família Pacheco Tíneo vs. Bolivia. pár. 84-87.

²³ Artigo 62. 3. A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados Partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja

Convenção Americana sobre Direitos Humanos, dispositivo que a legitima para conhecer qualquer caso relativo a interpretação e aplicação das disposições da Convenção que lhe seja submetido, sempre que os Estados Partes tenham reconhecido esta competência. A Bolívia é Estado Parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos desde 19 de julho de 1979 e da CrIDH em 27 de julho de 1993²⁴.

O Estado da Bolívia apresentou exceções preliminares, sustentando dentre outras, a ausência de jurisdição *ratione materiae* da Corte para julgar um caso com desdobramentos concretos específicos que não poderia ser abarcado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos²⁵. Nesse contexto, o Estado apresenta uma série de alegações argumentativas que redundam na impossibilidade de aplicação das normativas do DIR pela CrIDH:

El Estado indicó que los documentos producidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), citados por la Comisión y los representantes, constituyen “soft law” y que “sus conclusiones, informes, instructivos y demás no son vinculantes para los Estados”. Alegó el Estado que si la Corte interpreta la Convención basando en lo que ACNUR haya dicho, “estaría convirtiendo al ‘soft law’ en ‘hard law’ [y] la Corte no tiene competencia para ello, [pues] solo los Estados

por declaração especial, como prevêem os incisos anteriores, seja por convenção especial.

²⁴ Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

²⁵ Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia. Excepciones Preliminares. Jurisdicción *ratione materiae* p. 14.

[...] *pueden crear normas de 'hard law'*²⁶.

Sustentou ainda que a competência *ratione materiae* da CrIDH implica em: impossibilidade de declarar violados tratados que não fazem parte do Sistema Interamericano e também no dever de se abster de impor aos Estados por via de interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, supostas obrigações que derivam, nascem ou tem sua fonte em normas alheias ao Sistema Interamericano.

Além disso, que a Convenção de 51 e o seu Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967²⁷ não estabelecem o procedimento que os Estados devem seguir para conceder ou negar o status de refugiado e os Estados possuem uma alta margem de discricionariedade para definir o procedimento de reconhecimento, *“el cual no puede ser desconocido por la Corte imponiendo obligaciones no convencionales a partir de las directrices de ACNUR”*.

No entanto, a própria CIDH, esclareceu que as referências à documentação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no relatório do mérito teve diferentes finalidades: prova documental que sustentaram as ações da Comissão no caso, submetidas ao contraditório e como referenciais para *“interpretar el alcance y contenido de las obligaciones establecidas por la Convención”*.

Como consequência, as alegações do Estado fo-

²⁶ Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia. Pár. 34, p. 14.

²⁷ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

ram consideradas improcedentes, não acolhidas pela Corte, sendo o Estado da Bolívia responsabilizado internacionalmente, dentre outras violações, pela violação do direito a buscar e receber asilo, do princípio da não devolução e dos direitos e garantias judiciais e a proteção judicial reconhecidos nos art. 22.7, 22.8 (Direito de circulação e residência), 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana²⁸.

Dentre as medidas de responsabilização impostas ao Estado da Bolívia, destaca-se o dever de implementar programas permanentes de capacitação dirigidos aos funcionários da Direção Nacional de Migração e a Comissão Nacional de Refugiados, bem como a outros funcionários que em razão de sua função, tenham contato com pessoas migrantes ou solicitantes de asilo. Fixadas ainda indenizações por dano material e imaterial em favor da Família Tineo Pacheco, em razão da comprovada situação de sofrimento e aflições sofrida

²⁸ Artigo 22. Direito de Circulação e de Residência. (...)7.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.

8. 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. Artigo 25. Proteção judicial 1Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

por ocasião do tratamento do departamento de imigração da Bolívia, bem como perdas econômicas pelo ingresso no País²⁹.

É evidente no caso que, ao negar-lhes o reconhecimento do status de refugiado, a Família Tineo Pacheco fora tratada como migrantes irregulares pelo Estado da Bolívia. Oportunamente, a CrIDH faz menção da Opinião Consultiva sobre a Condição Jurídica dos Migrantes Indocumentados³⁰, para evidenciar a necessidade da observância aos princípios imperativos da igualdade e não discriminação pelos Estados.

A questão central se refere a alegação da falta de jurisdição *ratione materiae* pelo Estado da Bolívia, demonstrando claramente a relutância do Estado em aceitar a avocação da CrIDH de matérias que não fazem parte do rol de instrumentos usuais ao Sistema Interamericano.

Sob um enfoque de uma visão integral de proteção, essa “falta” de jurisdição material decorre na verdade de uma “inovação” *ratione materiae* da CrIDH, ou seja, de um exercício interpretativo baseado na amplitude de proteção da pessoa humana em todos os seus aspectos e especificidades. Advém do efeito de interpretar e dar uma aplicação pontual da norma da Convenção Americana sobre Direitos Humanos avocando

²⁹ Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolivia. pár. 270.

³⁰ Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A nº. 18. Disponível em <https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

outros instrumentos de proteção, para determinar o alcance das obrigações estatais de cada caso.

In casu, as normativas atinentes ao DIR (tratados internacionais e documentos do ACNUR) foram levados em consideração para determinar a responsabilidade internacional da Bolívia pela violação dos direitos contidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos³¹.

A Convenção de 1951 traz em seu artigo 33³², o princípio do non-refoulement, de suma relevância para DIR. Sua importância é mencionada na decisão, não obstante a tradição do asilo no âmbito regional desde o Tratado de Direito Internacional de 1889³³ até a Convenção sobre Asilo de 1954³⁴. É destacada porque a Convenção de 51 aborda uma situação mais específica de proteção, acautela-se aquelas pessoas que são forçados a abandonar seus lares por ruptura com seu país de origem, pelo fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

³¹ Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolivia. Par. 137-160.

³² Art. 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.

³³ Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Tratado_sobre_Derecho_Penal_Internacional_Montevideo_1889.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

³⁴ Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

Demonstra a CrIDH, uma inovação do modo de julgar e de aplicar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ampliando seu alcance quando por exemplo, expande a interpretação do art. 22, que traz o Direito de Circulação e Residência, consagrando de forma ampla o direito de asilo e de não devolução, para abarcar a situação da pessoa refugiada ou daquele que pugna por esta condição, como se demonstra na decisão em seu parágrafo 142:

Esta noción contenida en el propio texto del artículo 22.7 de la Convención entendida en conjunto con el reconocimiento del derecho de no devolución en el artículo 22.8, sustenta la interrelación entre el alcance y el contenido de esos derechos y el Derecho Internacional de Refugiados.

A CrIDH levou em consideração a particularidade da necessidade de proteção devido a condição pessoal e específica em que se encontrava a família Tineo Pacheco (Rumaldo Juan Pacheco Osco, Fredesvinda Tineo Godos e três filhos menores), que, pela rejeição do reconhecimento do status de refugiados, foram expulsos em 21 de fevereiro de 2001 da Bolívia para o Perú, onde corriam risco de preservação de integridade física e da vida.

Ademais, o artigo. 29. b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos que trata das normas de interpretação expõe que suas disposições não podem ser interpretadas no sentido de: “limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos

Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados”³⁵.

Na tratativa com as garantias e proteções propostas pelo arcabouço normativo do DIR, os Estados são comumente discricionários em sua observância e cumprimento. Observa-se que a Convenção de 1951 possui 145 Estados Partes e o seu Protocolo de 1967 possui 147³⁶, podendo-se considerar um número expressivo de Estados que ratificaram o instrumento e se dispuseram ao cumprimento de obrigações estabelecidas. Mas em muitas situações de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado e tratativa com os mesmos, o ente estatal é inerte.

“A inação dá tanta prova das atitudes de um Estado quanto a ação”³⁷, pois esta inação pode decorrer de uma obrigação legal de não agir ou de uma incapacidade ou indisposição de agir em determinadas circunstâncias. É justamente esta “inação” dos Estados que se torna regra em sua indisposição de agir quando consideram que arcabouço normativo sobre os refugiados é composto por normas *soft law*, ou seja, não vinculantes, flexíveis, não obrigatórias, tal como sus-

³⁵ Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

³⁶ ACNUR. Estados Partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y el Protocolo de 1967. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

³⁷ SHAW, Malcom N. *Direito Internacional*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla, Lenita Ananias do Nascimento, Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 64.

tentado pelo Estado da Bolívia.

De fato, a própria natureza de uma normativa *soft law* reside no fato de que não é legalmente vinculativa. É entendida como uma lei “suave”, que cria e delinea objetivos a serem alcançados no futuro, programas e diretrizes, em vez de deveres reais, prescrições e obrigações estritas. Trata-se de uma lei “branda” que é incorporada dentro de instrumento *soft*, não vinculativo, como as recomendações e resoluções de organizações internacionais, atos finais e declarações publicados em conclusões internacionais de conferências e também propostas elaboradas por grupos de especialistas³⁸.

O regime de proteção dos refugiados está fundado em obrigações de tratados e direito consuetudinário, particularmente aqueles decorrentes da Convenção de 51 e seu Protocolo de 67, em princípios e padrões articulados em outros instrumentos internacionais e guiados pelos chamados “soft law”, pronunciamentos e diretrizes de autoridades internacionais e órgãos regionais, incluindo as conclusões do Executivo do ACNUR³⁹.

Então o desafio consiste em como conseguir que uma gestão migratória seja realizada de modo consis-

³⁸ DUPUY, Pierre-Marie. *Soft Law and the International Law of the Environment*. *Michigan Journal of International Law*. Lansing, v. 12, n. 2, p. 428, 1990. Disponível em: <<https://repository.law.umich.edu/mjil/vol12/iss2/4>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

³⁹ FELLER, Erika. International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future. In *International Review of the Red Cross*: Genebra, Setembro, 2001, Vol. 83, N 843, p. 582.

tente com as obrigações internacionais dos Estados quando se trata de proteção de refugiados, visto que possui normas de caráter não vinculante. Segundo os últimos dados do ACNUR⁴⁰, 79,5 milhões de pessoas foram obrigadas a se deslocarem em todo mundo. Este número evidencia ainda a discricionariedade dos Estados na concretização do DIR, bem como a degradação da capacidade de proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas sob jurisdição estatal.

A CrIDH auxilia na tarefa de implementar os direitos assegurados pelos tratados ou diretivas referente aos refugiados, pois suas decisões consagram a responsabilidade internacional do Estado por violações a Direitos Humanos e amplia sua forma de atuação via interpretação a fim de impor obrigações que derivam do DIR, que de outra forma os Estados possivelmente não cumpririam. Percebe-se tal inferência no parágrafo 159 da decisão, quando a CrIDH considera que:

La Corte considera que, de conformidad con las garantías establecidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y tomando en cuenta las directivas y criterios de ACNUR, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con garantías contenidas en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales aplicables, que, en casos como el presente, implican las siguientes obligaciones para los Estados [...]

Percebe-se que não há falta de jurisdição material da CrIDH para análise de questões a respeito do refú-

⁴⁰ACNUR. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 25 jan. 2021.

gio, mas sensibilidade e compromisso com o respeito à dignidade da pessoa humana, portanto uma “inovação” legitimada pela própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos, do seu modo de atuar para alcançar a situação peculiar do caso concreto.

A CrIDH aponta em casos semelhantes que independente do status migratório, o devido processo deve ser garantido a toda pessoa, pois “o amplo alcance da intangibilidade do devido processo se aplica não apenas *ratione materiae* mas também *ratione personae* sem discriminação alguma”⁴¹. Se refere ao Caso Nadege Dorzema e outros vs República Dominicana, em que o Estado procedeu a expulsão sumária de haitianos sem oportunizá-los previamente de realizarem uma petição de status de refugiado descumprindo nesta ótica, o princípio do *non-refoulement* e da não discriminação dispostos na Convenção de 51.

É ampla também a jurisprudência da CrIDH no que se refere ao mesmo exercício interpretativo para alcançar situações de deslocamentos internos, ao proteger o direito da pessoa não ser deslocada forçadamente dentro do Estado Parte e impor a estes Estados o dever de reparação para com aqueles que vivenciaram a condição de deslocados e suas consequências⁴².

⁴¹ Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C N^o. 251. pár. 146 e 159. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁴² Caso Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2^o de noviembre de 2012. Série C, n^o 253. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname.

No Caso Família Tineo vs. Bolívia, destaca-se no parágrafo 252 enquanto medida de não repetição, a imposição ao Estado da Bolívia do dever de capacitação dos funcionários responsáveis pelos procedimentos migratórios e também a capacitação daqueles que lidam com o procedimento para o reconhecimento do status de refugiado.

Percebe-se que restou impositivo ao Estado da Bolívia, o dever implícito de observância do princípio do *non-refoulement* estabelecido na Convenção de 1951 para atentarem no recebimento de pessoas que se subsumam na condição de refugiado. Imposto também o dever de observância às normativas orientadoras do ACNUR, para o regular procedimento administrativo do reconhecimento deste status, sem prejuízo das outras medidas impostas ao Estado em favor para reparação da situação psicoemocional e econômica que sofreram pela negativa do reconhecimento do status de refugiados.

Não obstante a aparente dificuldade dos Estados no cumprimento de normativas específicas de proteção do refugiado, o Caso Tineo Pacheco vs Bolívia apresenta uma contribuição na jurisprudência da CrI-DH, ao analisar uma situação específica sobre refúgio

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Série C, nº 124. Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Caso Miembros de la Aldea Chichupac Vs. Guatemala. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, nº 328. Outros casos são mencionados em pesquisa realizada por esta co-autora sobre o papel complementar de proteção do Sistema Interamericano ao refugiado e deslocado interno.

e instrumentos próprios, rejeitando alegações estatais com propósitos de descumprimento de instrumentos não vinculantes, reduzindo sua discricionariedade.

Conclusão

Enquanto instrumento do Sistema Interamericano, especificamente quanto a promoção e proteção dos Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos apresenta um amplo rol de deveres dos Estados, reafirmando o propósito de consolidar no continente americano um “regime de liberdade pessoal e justiça social, fundadas no respeito dos direitos essenciais do homem”⁴³.

Para concretizar seus ideais, tal instrumento legitima a CrIDH a agir em defesa dos direitos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros que fazem parte do sistema, submetendo o Estado que anuiu à sua competência, seja com reservas ou declarações interpretativas, para julgamento e apuração de responsabilidades. São os chamados casos contenciosos, que neste capítulo abordou o Caso Família Tineo vs. Bolívia pela peculiaridade de se tratar de uma situação de reconhecimento do status de refúgio e pela abordagem construtiva da CrIDH que colabora com o DIR de modo significativo.

A sustentação do Estado da Bolívia de que fal-

⁴³ Preâmbulo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ta à CrIDH a jurisdição material para análise do caso, transmuda-se tão somente em aparente irresignação do Estado para cumprimento das normativas atinentes ao DIR, tais como diretivas, documentos do ACNUR, Convenção de 51 e Protocolo de 67.

Sob o ponto de vista de uma proteção ampla da pessoa humana, trata-se de uma “inovação” da jurisdição *ratione materiae* da Corte. Há, portanto um rompimento de paradigma: eficácia das normativas soft law atinentes a proteção internacional dos refugiados por meio da interpretação evolutiva da CrIDH. A imposição de medidas de reparação concretiza muito bem esta conclusão, pois foram impostas ao Estado o cumprimento as medidas de restituição, reabilitação, satisfação, e garantias de não repetição, que no caso concreto, direcionou-se a Família Tineo Pacheco, solicitantes do status de refugiado, impactando-os diretamente.

Demonstra exitosa a atuação da CrIDH no caso concreto quando aborda situações de refúgio ou mesmo deslocamento interno, criando uma jurisprudência contributiva para a solidificação dos Direitos Humanos no continente americano, que se estende voluntariamente para concretizar o específico DIR, proporcionando uma proteção integral a pessoa e devida responsabilização dos Estados.

Referências bibliográficas

CÁRDENAS, Carlos Maurício López (org.). *Reflexiones sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Bo-

gotá: Editorial Universidad del Rosário, 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentença de 25 de novembro de 2013. Serie C, nº 272.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

BOECHAT, Lorena Pereira Oliveira. *O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Migração Forçada: Perspectiva de complementaridade nas situações de refúgio e deslocamento interno*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

DUPUY, Pierre-Marie. Soft Law and the International Law of the Environment. *Michigan Journal of International Law*. Lansing, v. 12, n. 2, p. 428, 1990.

FELLER, Erika. International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future. *International Review of the Red Cross: Geneva*, Vol. 83, N 843, 2001.

PIOVESAN, Flávia. GOMES, Luiz Flávio. *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

RAMIREZ, Sérgio Garcia. “La Jurisprudência de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Reparaciones”. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un Cuarto de Siglo: 1979-2004*.

San Jose: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, p. 275-285.

ROBLES, Manuel E. Ventura. "El compromiso de la comunidad internacional con la protección internacional efectiva de los derechos humanos y las implicaciones financieras del fortalecimiento del sistema interamericano: el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. 2ª ed. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, pp. 263-270.

SHAW, Malcom N. *Direito Internacional*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla, Lenita Ananias do Nascimento, Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 64.

TAIANA, Jorge E. "El compromiso de la comunidad internacional con la protección internacional efectiva de los derechos humanos y las implicaciones financieras del fortalecimiento del sistema interamericano: el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. 2ª ed. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, pp. 275-290.

VELEZ, Francisco Galindo. "Consideraciones sobre la Protección de Refugiados a Cincuenta Años de La Fundación del ACNUR". In: INSTITUTO INTERAME-

RICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas*. San José: Editorama, 2001, p. 109-123.

A Inclusão Laboral de Pessoas Venezuelanas como meio de Integração Local

Miguel Pachioni*

O deslocamento forçado de pessoas venezuelanas para outros países sul-americanos, em especial a partir de 2016, tem impactado as diferentes sociedades de acolhida em seus aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e legais, fazendo os Estados responderem ao tema de forma contínua, embora que por vezes descontinuada, devido ao prolongamento das instabilidades naquele país e decorrente fluxo forçado de sua população.

Na busca por proteção internacional, da garantia de direitos e de meios dignos de vida, os venezuelanos que chegam aos diferentes países de acolhida trazem consigo diversas perdas materiais, afetivas e simbólicas, ocasionando inúmeras rupturas do tecido social. A reinserção em uma nova cultura é um fator complexo, pois as formas pelas quais cada pessoa reage a este processo de deslocamento é diverso e mesmo imprevisível do ponto de sua integração local¹.

* Doutorando em Relações Internacionais pelo programa San Tiago Dantas. Com mestrado (UFPR) e graduação (Mackenzie) em comunicação, possui especializações em Sociologia Urbana (UERJ), Gestão do Turismo (USP) e Marketing (Marketing). Atua em agências humanitárias desde 2014, sendo atualmente assessor de comunicação do ACNUR em São Paulo.

¹ O ACNUR define o termo 'integração local' como uma das soluções duradouras que requer um status legal de longa duração, que inclua

Por ser um deslocamento forçado, há um lastro na vida das pessoas que partem e também das que re- lutam em permanecer, ainda que temporariamente. A partida iminente envolve importantes escolhas que, no decorrer de cada dia, pode representar um longo pe- ríodo de insegurança e incertezas pois, sem que haja uma fonte de renda que possam garantir autossufici- ência por parte da pessoa refugiada, a perspectiva de integração local, e mesmo a autoestima, enfraquece-se.

O dismantelamento dos núcleos familiares e as novas configurações confrontam a perspectiva de um futuro promissor, com a almejada reunião familiar e de trabalhos condizentes com suas áreas de formação e conhecimentos. A depender das circunstâncias de como se dá o processo de integração, pode-se acarretar um ciclo vicioso de vulnerabilidades e insegurança ao invés do círculo virtuoso de possibilidades de desen- volvimento integrado junto a sociedade.

Geralmente, sem que seja uma regra, o pai de fa- mília, ou algum filho adulto, é o primeiro a iniciar a trajetória de busca de novas oportunidades, pois pela ótica do ingresso laboral e da seguridade, este perfil

o acesso a direitos, serviços de apoio e às redes sociais e culturais existentes, sem qualquer discriminação, de forma que haja coexistência pacífica com a comunidade de acolhida. Por englobar as dimensões legal, econômica e sociocultural, possibilita que a pessoa refugiada não perca sua identidade cultural e, portanto, não se confunde com a ideia de assimilação. Portanto, o termo comumente se refere tanto à incorporação socioeconômica na sociedade de acolhimento quanto à sua adaptação sociocultural a essa sociedade, sendo uma via de mão dupla em relação aos benefícios gerados – entre a população refugiada e a sociedade de acolhida.

é o que tende a ter mais chances de geração de renda. Como uma possível consequência diante às tantas incertezas da partida e da chegada, o plano de reencontro dos laços familiares pode ser o de desencontro e desilusão permanentes, fragilizando a já instável situação de deslocamento.

Afirma-se haver entre as pessoas deslocadas a característica comum de reproduzirem seus costumes nos locais de acolhida. Essas pessoas transitam com seu capital social e de identidade para levar com elas uma rede de relações – não somente parentais – para além das fronteiras, havendo assim uma resistência ao esquecimento. Sentem, por conta dessa responsabilidade, um peso a mais a ser considerado em sua busca pela integração².

A separação dos núcleos familiares de forma prolongada (ou permanente) também se relaciona diretamente com o contínuo deslocamento para diferentes países e regiões, tornando ainda mais improvável a perspectiva do retorno voluntário ao país de origem. Nesse contexto, a forma de integração das pessoas refugiadas e migrantes determinará a convivência e a coesão social. A construção de políticas públicas que enfatizem a importância dos mecanismos de integração local e a participação dessas pessoas em sua construção contribuirá para o diálogo democrático e construtivo, onde as diversidades exercem um papel central

²SASSEN, Saskia. *The global city*: New York, London, Tokyo (2da ed.). Nueva Jersey: Princeton University Press, 2001.

na conciliação das necessidades e das potencialidades existentes³.

A Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) propõe quatro objetivos que os Estados e as sociedades de acolhimento devem trabalhar para alcançar a integração local dos refugiados: a garantia da proteção de seus direitos humanos, considerando suas especificidades; o acesso irrestrito aos mecanismos de regularização e incentivo para a geração de renda; a consolidação de oportunidades para o desenvolvimento/adequação de suas potencialidades (conhecimentos e experiências prévias); adoção de medidas construtivas para fortalecimento da coesão social entre os refugiados e a população local⁴.

Além das complicações do deslocamento em si, no local de acolhida há um dilema fundamental (e transversal) nas respostas humanitárias existentes: o modelo de garantir meios de autossuficiência da população refugiada. Torna-se necessário, portanto, ações conjuntas entre os diferentes setores e atores (públicos em suas diferentes esferas, privados, acadêmicos, humanitários e sociedade civil organizada) entre os diferentes países de acolhida para que se possa adotar critérios mínimos que assegurem os canais institucionais (oficiais) para o desenvolvimento de respostas efetivas e assertivas para a integração local de pessoas refugia-

³ GUIZARDI, Menara Lube. Migración, integración y nacionalismo: reflexiones para una ciudadanía inclusiva. *Migraciones - Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, v. 35, 2014, p.43-70.

⁴ ACNUR. *Global Appeal 2021 Update*. 2020.

das.

Como a autossuficiência está diretamente relacionada com a consolidação de mecanismos de geração de renda, seja por meios autônomos (empreendedorismo) ou pelo viés da empregabilidade (enquanto funcionários em empresas/setores da economia), a análise do contexto recente revelado por pesquisas e dados sobre a integração laboral de pessoas venezuelanas no continente sul-americano reflete variadas influências e percepções que tornam evidente as limitações existentes. Por um lado, muito do potencial de conhecimentos e das experiências dos profissionais venezuelanos são subaproveitados ao passo que, na outra ponta, estereótipos e preconceitos dificultam a real integração de quem teria muito a contribuir para o desenvolvimento local.

As percepções e realidades em países como o Brasil, Colômbia, Equador e Peru são apresentadas neste artigo como forma de questionar e discutir a integração local por meio da consolidação de meios de geração de renda dignos e sustentáveis, necessários no bem-estar comum de longo prazo.

1. Peru e o ciclo vicioso da empregabilidade de mulheres profissionais

O Peru, segundo país que mais acolhe venezuelanos, após a Colômbia, teve um expressivo aumento deste fluxo de pessoas deslocadas entre os anos de 2018 e 2019, em busca principalmente de oportuni-

des de trabalho e, conciliado a este principal desejo, ter acesso à moradia e aos meios de cuidados de saúde⁵.

A legislação peruana⁶ buscou flexibilizar o acesso ao mercado formal de trabalho, exigindo um dentre os três documentos passíveis de regularização: o cartão de refugiado, a Autorização de Permanência Temporária (PTP) ou o cartão de imigração. Portanto, para trabalhar legalmente no país tornou-se necessário ter um destes documentos ou, ao menos, ter iniciado o processo para o(s) obter. Entretanto, a multiplicidade de documentos gerou confusão entre a população venezuelana e também entre os empregadores⁷. Em con-

⁵ ACNUR. *Perú: Monitoreo de Protección*. Informe semestral, Julio de 2019. 2019; ACNUR. ACNUR Monitoreo de Protección Perú - Mayo y Junio 2019. 2019. Disponível em: <<https://www.r4v.info/es/document/acnur-monitoreo-de-proteccion-peru-mayo-y-junio-2019>>. Acesso em: 06 dez. 2021.

⁶ O Peru se transformou em um dos principais países de destino do fluxo recente de venezuelanos, tanto que seu marco político e regulatório sobre o acesso ao sistema de refúgio e a integração passou por mudanças estruturais em face aos desafios enfrentados. Já no início de 2017 houve a aprovação do Decreto nº 1.350 - Decreto Legislativo de Migração (regulamentado na sequência) e da Política Nacional de Migração 2017-2025. Afirma-se que ambos instrumentos jurídicos adotaram uma abordagem de direitos humanos na adoção de suas respectivas políticas de refúgio, contemplando na Lei do Refugiado (promulgada em 2002 e regulamentada em 2003) os atributos legais da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (BLOUIN, Cécile; FREIER, Luisa Feline. Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. GANDINI, Luciana; et al. (Coord.). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México: UNAM, 2019. p. 157-184).

⁷ BLOUIN, Cécile; FREIER, Luisa Feline. Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. GANDINI, Luciana; et al. (Coord.). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la*

sequência, os profissionais venezuelanos que não possuíam tais documentos estavam sujeitos à vontade dos empregadores para a formalização de suas relações de trabalho, que costumam exigir deles a PTP e até passaporte, embora bastasse mostrar o documento emitido pela Superintendência Nacional de Migração ou Comissão Especial para Refugiados (CEPR) que atesta o início do processo ou pedido⁸.

Adicionalmente, há obstáculos institucionais ao acesso a tais documentos, como a baixa eficiência de processamento em face do número de solicitações da condição de refugiado feitos; a constante mudança na regulamentação da PTP (em especial no que se refere ao tratamento do Estado à população venezuelana); a falta de recursos financeiros para a realização dos *desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México: UNAM, 2019. p. 157-184.

⁸ Ainda que o Peru tenha sido um dos primeiros países da região a criar um mecanismo específica para acolhimento das pessoas venezuelanas de modo a garantir a regularização de sua situação migratória – a Autorização de Permanência Temporária (PTP) é um evidente exemplo – esta só esteve em vigor por um breve período. Em agosto de 2018, por meio da resolução da Superintendência nº 000270-2018-Migraciones, foi estabelecida a exigência do passaporte como condição para o ingresso no país. Em junho de 2019, o Estado, por meio da Resolução da Superintendência nº 000177-2019-Migraciones, acrescentou a este requisito a exigência de visto humanitário, exclusivamente para a população venezuelana, que teve que ser processado em alguns consulados da Venezuela, Colômbia e Equador, sendo custoso e dificultando assim o acesso ao território nacional (e dos direitos atrelados ao acesso) em detrimento da evidente emergência humanitária (SETIÉN, Isabel Berganza; SALLERES, Ximena Solórzano. *Límites y retos del Estado. Procesos de integración de la comunidad venezolana en Perú*. 1 ed., Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Jesuitas : Lutheran World Relief: Asociación Encuentros - Servicio Jesuita para la Solidaridad, 2019).

cedimentos, levando-se em consideração os recursos econômicos limitados, destinados principalmente às despesas de alimentação, aluguel e remessas a parentes na Venezuela; entre outros⁹.

Concomitantemente ao notório aumento de exigências para a empregabilidade formal, como a apresentação de um passaporte válido, houve justamente o efeito contrário ao esperado, pois registrou-se um aumento da irregularidade de chegadas de venezuelanos no país. Tais fluxos acarretaram maior estigmatização dessa população, colocando-a em uma posição de maior vulnerabilidade, estando mais propícia a abusos em diversos campos, principalmente no trabalho¹⁰. Ainda que, inicialmente, o sistema peruano garantisse um alto padrão de proteção ao direito de acesso ao sistema de refúgio, a dificuldade no acesso ao Peru pelo incremento de novos documentos alongou as esperas nas regiões de fronteira e agravou ainda mais a vulnerabilidade dos requerentes de proteção internacional, aguardando a “regularização do acesso aos direitos” enquanto os pedidos eram processados.

Uma pesquisa conduzida pela Instituto Nacional de Empreendedorismo e Inovação (INEI) em 2018 no

⁹ BLOUIN, Cécile; FREIER, Luisa Feline. Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. GANDINI, Luciana; et al. (Coord.). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México: UNAM, 2019. p. 157-184.

¹⁰ BLOUIN, Cécile (Coord.). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF. 2019.

Peru mostrou que o perfil da população venezuelana era composta majoritariamente por homens (52%), embora tenha havido maior adensamento de mulheres venezuelanas em anos recentes¹¹. De acordo com os dados da INEI especificamente sobre a questão trabalhista, 91,5% da população venezuelana com mais de 14 anos e residente no Peru estava ocupada ou à procura de trabalho. Do total que estava efetivamente trabalhando, 57% destes profissionais atuam no setor de serviços, em especial no segmento de restaurantes e hotelaria (24%) ou prestando serviços terceirizados (9%). Já outros 21% dos venezuelanos se encontravam empregados na atividade comercial, além de outros 15% estavam empregados no segmento de manufatura e 6% na construção civil¹².

Sobre as referentes ocupações, os profissionais venezuelanos ocupam cargos de limitados conhecimentos e/ou poder de decisão, como cozinheiros (14%), atendentes (11%), faxineiros ou domésticos (6%), vendedores (6%) ou motoristas (6%). Quando se analisa a perspectiva de gênero nestes recortes, há emblemáticas considerações estruturais: enquanto as mulheres detinham maior participação em atividades como faxineiras e serviços domésticos, atendentes ou ajudantes de cozinha, os homens apresentavam maior relação com atividades de motoristas, pedreiros e porteiros. Ain-

¹¹ OIM. *Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú* - DTM Ronda 5. Matriz de seguimiento de desplazamiento OIM Perú, 2019.

¹² INEI. *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú. Resultados de la "Encuesta dirigida a población venezolana que reside en el país"* - ENPOVE 2018. 2018

da que 81% dos venezuelanos que viviam no Peru em 2018 tinham entre 15 e 60 anos, persistem diferenças estruturais: enquanto o total de homens venezuelanos inativos era de apenas 3%, esse dado chegava a 15% no caso das mulheres¹³.

Adentrando-se a questão de gênero, os resultados de outra pesquisa¹⁴ (Care, 2020) sobre a inserção de mulheres refugiadas no Peru mostraram que 60% das entrevistadas detinham algum nível de ensino superior (técnico ou universitário), enquanto 85% possuíam experiência prévia de trabalho em diversas áreas, indicando uma grande variedade de habilidades para sua inserção laboral. Deste recorte apresentado, 75% disseram ter algum tipo de renda, sendo que 47% das entrevistadas estavam trabalhando, principalmente na informalidade (74%); 28% empreendiam seus próprios negócios – muitas optam por esse tipo de trabalho para ter condições de cuidarem de seus filhos; 10% eram donas de casa e 15% desempregadas. Ainda assim, 59% das mulheres entrevistadas estavam buscando recolocação no mercado de trabalho, evidenciando a

¹³ Ibid.

¹⁴ A referente pesquisa foi feita com 503 mulheres venezuelanas em situação de refúgio e migrantes, cuja maioria (79%) haviam ingressado no Peru entre 2018 e 2019, tendo deixado a Venezuela por diferentes motivos: dificuldades econômicas, desabastecimento de alimentos e medicamentos, condições sociais ou políticas ou pela necessidade de reencontrar seus familiares (que haviam partido anteriormente) (BARRENECHEA, Jimena Sánchez; BLOUIN, Cécile; ROJAS, Li Violeta Minaya; ALVARADO, Alexander Segundo Benites. *Las mujeres migrantes y refugiadas venezolanas y su inserción en el mercado laboral peruano: dificultades, expectativas y potencialidades*. 1ed., Peru: PUC-Perú. 2020).

insatisfação com os postos até então ocupados (em sua maioria aquém de suas capacidades)¹⁵.

Os dados da CARE confirmam haver no Peru uma percepção generalizada nos empregadores de que as mulheres venezuelanas não desejariam cumprir a jornada de trabalho. Adicionalmente, alguns empregadores consideram que as mulheres venezuelanas têm um “sentimento de superioridade”, não são trabalhadoras natas e estão relacionadas com a desonestidade ou com a criminalidade. Muitas dessas ideias são construções de “experiências próprias”, mas também de “comentários de pessoas próximas” e das “notícias na mídia”¹⁶.

Da perspectiva das venezuelanas, porém, mais de 50% das entrevistadas indicaram trabalhar 10 ou mais horas por dia. Ainda assim, essas longas jornadas não estavam em sintonia com a remuneração mensal: 41% das pesquisadas não recebiam sequer salário mínimo e 55% das receitas obtidas oscilavam entre esse valor e o custo médio de aluguel de uma casa para quatro pessoas, reforçando assim a questão de dependência e do ciclo vicioso de vulnerabilidade do qual a população venezuelana está submetida¹⁷.

Dentre as dificuldades de integração apresentadas pelas mulheres venezuelanas no Peru, destacam-se as diferenças culturais (que impactam a percepção de como efetivamente trabalham); o elevado custo de vida

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

(o trabalho, geralmente informal, gera poucas receitas que ainda são remetidas aos familiares na Venezuela, sendo o pagamento de aluguel uma constante preocupação); a discriminação – dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM) indicam que cerca de 30% das mulheres venezuelanas sofreram discriminação, especialmente no transcorrer da permanência no país; e a dificuldade de acesso à informação confiável (e mesmo de contato com os órgãos competentes para realização de denúncias de exploração)¹⁸.

Um fator fundamental para a empregabilidade conota a importância da estruturação de redes amplas de apoio entre as pessoas venezuelanas. De acordo dados publicados 39% dos venezuelanos conseguiram emprego por meio da indicação de um amigo conterrâneo; 35% por meio de anúncios em vias públicas; e os demais conseguiram emprego por intermédio de um conhecido peruano (13%), de um parente (9%) ou de terceiros (4%). A indicação de um outro profissional venezuelano por parte de um colaborador já contratado em uma empresa reforça tanto os resultados positivos advindos com a contratação inicial como também assegura a confiança por parte do empregador, uma vez que a barreira inicial do estereótipo é superada¹⁹.

Ao confrontar a expectativa de encontrar o Peru

¹⁸OIM. *Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú* - DTM Ronda 5. Matriz de seguimiento de desplazamiento OIM Perú, 2019.

¹⁹BLOUIN, Cécile (Coord.). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF. 2019.

um país com oportunidades de emprego e renda, as dificuldades encontradas reforçam o desejo de regresso à Venezuela, frustrando assim o plano de prover recursos aos demais familiares após a partida – além da “responsabilidade assumida” para levantar recursos por parte de quem está no país de acolhida, algumas pessoas revelaram na pesquisa que “seu tempo no Peru já se cumpriu (de forma frustrante) e agora aguardam apenas condições mais adequadas para o retorno”²⁰.

2. Estereótipos sobre a População Venezuelana na Colômbia, Equador e Peru

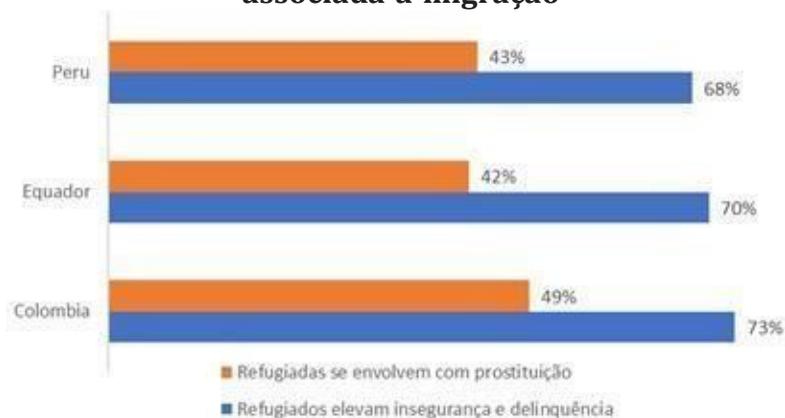
Um estudo produzido pela Oxfam sobre as percepções de nacionais da Colômbia, Equador e Peru sobre as pessoas venezuelanas em seus respectivos países torna evidente narrativas xenófobas, patriarcais e estereotipadas a respeito dessa população. As sociedades dos países abrangidos pelo estudo são caracterizadas por sua ambivalência em relação ao fluxo de pessoas da Venezuela, oscilando entre a compreensão e a solidariedade, por um lado, e a associação dos venezuelanos à insegurança, ao colapso dos serviços sociais e a um desejo generalizado para deixarem o país o mais rápido possível, por outro²¹.

²⁰ BARRENECHEA, Jimena Sánchez; BLOUIN, Cécile; ROJAS, Li Violeta Minaya; ALVARADO, Alexander Segundo Benites. *Las mujeres migrantes y refugiadas venezolanas y su inserción en el mercado laboral peruano: dificultades, expectativas y potencialidades*. 1ed., Peru: PUC-Perú. 2020.

²¹ RIVERO, Pablo. *Yes, but not here: perceptions of xenophobia and discrimination towards Venezuelan migrants in Colombia, Ecuador and Peru*. OXFAM Research Report, Great Britain: OXFAM, 2019.

A chegada de pessoas venezuelanas a esses países serviu de pretexto para exacerbar o sexismo pré-existente, conforme evidente no Gráfico 1. Ainda que seja difícil comprovar a ligação direta entre a percepção sexista profundamente enraizada nas sociedades e a violência a que são submetidas as mulheres venezuelanas, quase metade dos entrevistados nos três países aponta que a maioria das mulheres venezuelanas acabaria se envolvendo na prostituição, sendo esta uma possível “saída” diante a insegurança e vulnerabilidade que enfrentam. As pessoas entrevistadas reconhecem a existência de uma relação explícita entre a aparência das mulheres venezuelanas, o sexismo prevalente na vigente sociedade, as condições precárias de deslocamento e a ameaça real de serem capturadas pelas redes de tráfico humano, contrabando e exploração sexual.

Gráfico 1: percepção de prostituição e delinquência associada à migração²²



Fonte: gráfico realizado pelo autor

²² Ibid.

Ao mesmo tempo em que a maioria dos entrevistados considera que as mulheres deveriam receber mais ajuda por enfrentarem maiores problemas em se deslocar (62% na Colômbia, 64% no Equador e 51% no Peru), alguns argumentos reforçam os estereótipos patriarcais e os papéis de cuidado "naturalizados" para as mulheres. Assim, a imagem construída das mulheres venezuelanas as expõe a maiores riscos de abusos, exploração e violência, insegurança no trabalho e reprodução de imagens que as veem em funções reprodutivas e de cuidado ou submetidas à exploração sexual²³.

Embora a maioria das pessoas entrevistadas pela pesquisa não se considere racista – apenas um ou dois em cada 10 entrevistados – elas geralmente consideram a sociedade como racista (entre cinco ou seis em cada 10 entrevistados). Da mesma forma, apenas 30% dos entrevistados na Colômbia, 35% no Peru e 38% no Equador consideram que "o impacto da migração é positivo para o país em um nível cultural" – a maioria das pessoas nos três países pensa que as pessoas venezuelanas devem regressar ao seu local de origem "assim que a situação por lá melhorar"²⁴.

A ideia de que 'os venezuelanos pegam empregos' e 'empurram para baixo os salários' exerce uma forte influência na opinião pública. De acordo com os dados da pesquisa, cerca de 70% das pessoas no Peru, Equador e Colômbia considera que o fluxo de venezuelanos faz a média salarial diminuir e piora as condições de

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

trabalho. Essa narrativa de 'competição por recursos' não parece considerar a situação estrutural dos mercados de trabalho dos países anfitriões, caracterizada por elevada precariedade dos postos e informalidade nos contratos. Em muitos casos, a pesquisa sugere que são os empregadores que se beneficiam, aproveitando da necessidade imediata das pessoas de gerar renda para pagar menos pelo mesmo trabalho, fragilizando as existentes condições de trabalho – e isso prejudica a todos os trabalhadores²⁵.

Os dados do estudo confirmam a ampla opinião de que os serviços públicos (em especial saúde e educação) estão saturados em associação à chegada de pessoas da Venezuela: oito em cada 10 dos entrevistados colombianos disseram que os serviços sociais estão entrando em colapso devido ao fluxo de venezuelanos; no Peru e no Equador, sete em cada 10 pessoas têm essa mesma percepção. Torna-se importante frisar que a noção de "colapso de serviços" reforça um falso senso de competição por recursos já escassos, pois ignora a pré-existência de serviços públicos que já eram inexistentes e insuficientes antes da chegada dos venezuelanos. Tal posição suscita questionamentos sobre porque algumas pessoas têm acesso a benefícios ou serviços e outras não, o que prejudica o debate sobre o dever de garantir direitos a todos, independentemente de sua origem ou condição social. O estudo revelou que as populações nacionais dos três países pesquisados acre-

²⁵ Ibid.

ditam que o fluxo de venezuelanos não beneficia a economia nacional. No Peru, 64% dos entrevistados acreditam que os venezuelanos levam muito mais recursos do que arrecadam para o país, sendo que este mesmo índice varia no Equador (48%) e na Colômbia (56%)²⁶.

Confrontando a essa percepção, Perea (2019) demonstra como as atividades econômicas formais e informais dos venezuelanos contribuíram com mais de US\$ 600 milhões para o PIB do Peru, representando 0,3% do PIB peruano em 2019, o que ajudou a dinamizar a economia e manter os níveis de crescimento do país. O mesmo estudo destaca características positivas da chegada de venezuelanos no país: em muitos casos, eles têm formação técnica e profissional acima da média nacional, além de dominarem línguas e outras competências que contribuem para a qualidade, competitividade e inovação na indústria, no comércio e nos serviços. Porém, 89% dos trabalhadores venezuelanos não tinham contrato formal de trabalho, 76% trabalhavam em microempresas (de até 10 trabalhadores) e 97% não tinham seguro de saúde – trabalhando em média 60 horas por semana (19 horas semanais a mais que os trabalhadores peruanos). Com acesso adequado à oferta de trabalho e salários e direitos garantidos, os profissionais venezuelanos podem contribuir efetivamente para o desenvolvimento das sociedades anfitriãs e do país que os acolhe como um todo, conciliando suas capacidades com o interesse de se deslocar onde

²⁶ Ibid.

quer que haja trabalho²⁷.

3. A Interiorização Laboral de Venezuelanos no Brasil

No Brasil, a resposta humanitária ao fluxo de pessoas venezuelanas ao país tem como principal estrutura a Operação Acolhida²⁸, coordenada pelo governo brasileiro cujo um dos três eixos de seu programa se destina à interiorização voluntária dessas pessoas para conquistar o grande anseio comum: acesso ao mercado de trabalho. Uma das quatro modalidades deste programa se refere à interiorização laboral, processo este que consiste na busca de oportunidades de trabalho em todo o Brasil para realizar entrevista e concluir a consequente contratação de profissionais venezuelanos. Cerca de 2.900 pessoas venezuelanas já foram contratadas (via modalidade vaga de emprego sinalizada), o que representa apenas 6% das pessoas inte-

²⁷ BELAPATINO, Vanessa; GRIPPA, Francisco; MENDONZA, Ismael; PEREA, Hugo; VEGA, Hugo. *Venezuelan immigration to Peru: Macroeconomic characteristics and impacts*. BBVA Research, 2019.

²⁸ Iniciada em março de 2018, a Operação Acolhida operacionaliza a assistência emergencial para a integração de pessoas da Venezuela. Coordenada no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial, que funciona sob a coordenação da Casa Civil, com participação de ministérios e apoio de agências da ONU e de organizações da sociedade civil. Está organizada em três eixos: 1) ordenamento de fronteira (provendo documentação, vacinação e controle de fronteira); 2) acolhimento (com oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde); e 3) interiorização (processo de deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação, buscando melhores oportunidades de integração). Até dezembro de 2020, mais de 45 mil pessoas venezuelanas haviam sido interiorizadas para cerca de 630 municípios de 25 Unidades da Federação brasileira.

riorizadas e deste total, 75% são homens (sendo que o total de pessoas venezuelanas interiorizadas, apenas 54% são homens)²⁹.

A imediata necessidade da geração de renda por parte dos venezuelanos faz com que, em muitas ocasiões, a vaga de trabalho existente esteja aquém de suas reais capacidades de produtividade, além da evidente disparidade de gênero existente no processo de contratação. As lacunas relacionadas ao programa de interiorização na modalidade “vaga de emprego sinalizada” incluem a assertividade dos direitos adquiridos, a sustentabilidade dos ganhos iniciais e a garantia de que a receptividade inicial das comunidades de acolhida não se esgote, o que seria prejudicial tanto para os anfitriões como para os profissionais contratados.

Ainda que haja limitações, a iniciativa REACH realizou uma pesquisa entre abril e julho de 2019 com pessoas venezuelanas que participaram da interiorização. Usando uma abordagem de métodos mistos e se tratando de um estudo de caso, alguns resultados evidenciam os ganhos positivos deste programa. O primeiro recorte interessante da pesquisa confirma o amplo interesse da população refugiada em aderir ao programa de interiorização – pela baixa dinamicidade da economia de Boa Vista, 75% das pessoas entrevistadas almejam ser interiorizadas sob a expectativa de encontrar melhores oportunidades de renda e subsistência. Associado a este fator principal, decorrem também

²⁹ MINISTÉRIO DA CIDADANIA; OIM; ACNUR. *Estratégia de Interiorização. Painel de Interiorização*, 2021.

a perspectiva de melhor qualidade de vida em geral, em razão da reunião familiar e a expectativa de encontrar um ambiente mais seguro e promissor de garantia de vida, com acesso a serviços públicos como os de saúde e educação³⁰.

A referente pesquisa também apontou evidentes indícios de sucesso da interiorização no que se refere ao acesso ao mercado de trabalho: da amostra pré-partida, 80% dos núcleos familiares indicaram ter pelo menos um membro em idade ativa (entre 16 e 65 anos) procurando emprego ativamente; índice este que ficou em 60% entre aquele que foram interiorizados entre seis e oito semanas; e de 50% entre as famílias que se realocaram há mais de quatro meses. Ou seja, ao longo do tempo, por meio da interiorização, as pessoas venezuelanas conseguem emprego, e em um curto espaço de tempo – a média temporal para que os membros dos núcleos familiares da amostra “mais de quatro meses interiorizados” encontrassem emprego foi de aproximadamente 1,2 mês³¹.

Em relação à renda da população venezuelana interiorizada, os dados das amostras indicam haver considerável elevação da renda média das pessoas que foram realocadas. Enquanto a renda mensal média era de R\$ 532,00 na amostra pré-partida, para os núcleos familiares que compõem a amostra de quatro meses após a interiorização a renda média salta para R\$ 1.758,00 –

³⁰ ACNUR; UNFPA; REACH. A Resposta Humanitária no Brasil. Uma análise sobre a Estratégia de Interiorização. 2019.

³¹ Ibid.

mais de três vezes a receita anterior. Há, portanto, um claro indicativo de aumento da renda das pessoas interiorizadas. Da mesma forma, antes da interiorização, um em cada três (33%) núcleos familiares não tinham nenhuma renda e dentre os que declararam ter renda mensal, 20% ficava abaixo da linha de pobreza. Dentre a amostra “mais de quatro meses”, estes números se alteraram substancialmente, onde apenas 5% dos entrevistados indicaram que seu núcleo familiar não detinha nenhuma fonte de renda e outros 5% relataram ter uma renda diária inferior a R\$10,00 por dia³².

Porém, evidentemente os gastos destas famílias potencialmente também são maiores, contribuindo assim, por um lado, para maior movimentação da economia local (nas cidades de acolhida) e, por outro lado, para o endividamento das famílias interiorizadas – de modo geral, um em cada quatro núcleos familiares interiorizados pelo menos quatro meses antes da pesquisa indicaram possuir algum tipo de dívida no momento da entrevista (este dado representa um aumento acentuado em comparação com a amostra pré-partida, onde a média de endividamento era de um a cada 10 núcleos familiares). As razões do endividamento dos núcleos familiares da amostra “mais de quatro meses” estavam relacionadas com o pagamento de contas de serviços até então inexistentes. Contas de aluguel, alimentos, transporte urbano e serviços como água e energia, assim como a chegada de novos membros da

³² Ibid.

família (transporte aéreo) estavam entre as despesas recorrentes entre diferentes famílias³³.

A fim de compreender a influência do nível de escolaridade na renda do grupo de quatro meses após a interiorização, os perfis foram agrupados em quatro categorias: núcleos familiares cujo maior nível de escolaridade era o ensino fundamental (composto por 14% da amostra), relataram renda média de R\$ 1.788,00; o grupo seguinte, com ensino médio completo (composto por 51% da amostra), declararam renda média de R\$ 1.751,00; outro grupo com diplomas técnicos (representando 14% da mostra) relataram renda média de R\$ 1.449,00; e outro grupo, com mais anos de escolaridade e em posse ao menos de um diploma universitário (20% da mostra) relataram renda média de R\$ 1.960,00. Assim, na correlação entre anos de estudo e renda média dos venezuelanos que foram interiorizados, fica evidente o nivelamento “por baixo” do tipo de trabalho ao qual essa população tem acesso, havendo um acréscimo inferior de 10% na média salarial entre profissionais com ensino fundamental e com ensino superior concluídos – referente ao ingresso destes profissionais no mercado de trabalho, sem que tenha havido um acompanhamento da ascensão dos profissionais mais qualificados. Porém, ainda que haja uma rápida ascensão destes profissionais mais qualificados, o fato é que o potencial de melhor contribuírem com seus conhecimentos técnicos e experiências prévias ma-

³³ Ibid.

oritariamente não é considerado. Ao mesmo tempo, fatores como oportunidades de trabalho insuficientes nos cargos de maior qualificação e a burocracia para a revalidação de diplomas no território brasileiro, por exemplo, podem ser entraves efetivos para que os conhecimentos advindos com os venezuelanos não sejam plenamente absorvidos³⁴.

Em entrevistas realizadas com atores-chave sobre o processo de integração local dos venezuelanos interiorizados, os impactos positivos se dariam principalmente pelas trocas culturais entre os recém-chegados e a comunidade de acolhida, assim como a maior disponibilidade de mão de obra qualificada e apta ao trabalho, o que agregaria elementos para a economia local e para o desenvolvimento econômico como um todo. Entretanto, há também preocupações por parte dos entrevistados na medida em que, no médio e longo prazos, poderia haver um potencial aumento nas taxas de desemprego, assim como uma sobrecarga na existente capacidade dos serviços públicos para atender as necessidades das populações regionais somada à dos venezuelanos, podendo ainda ocasionar tensões e resultar em discriminação e xenofobia³⁵.

Assim como na Colômbia, no Peru e no Equador, embora por metodologias distintas, fica evidente junto a opinião pública o caráter de relativa “ameaça aos postos de trabalho” e “saturação dos serviços públicos” trazidos pela chegada dos venezuelanos – ainda que es-

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

tes profissionais estejam dispostos a se realocar desde Boa Vista (RR), no caso brasileiro, para outras cidades onde haja oportunidades de trabalho. Uma vez interiorizados com vaga de emprego assegurada, dá-se um importante passo para a integração local destes profissionais que, com a possível reabertura da fronteira em Pacaraima (RR) ainda no primeiro trimestre de 2021, permitiria que haja reunião familiar (outra modalidade do programa de interiorização) junto aos membros que atualmente continuam na Venezuela, ocasionando assim novos desafios para que este encontro familiar tenha meios dignos para promover uma nova rodada de absorção da mão de obra recém chegada às cidades que já acolhem os profissionais potencialmente mais qualificados da família.

Conclusão

O deslocamento de pessoas venezuelanas pelos diversos países sul-americanos tem sido motivado pela fragilização da situação econômica, política e social de seu país, tendo em comum a violação dos direitos humanos em diferentes níveis. As condições para a permanência de venezuelanos em outros países gira em torno das oportunidades de trabalho, pois é por meio da geração de recursos para si e para as suas famílias que as oportunidades de uma integração local efetiva acontecem. Para tanto, a regularização de suas estadias para o acesso ao mercado formal de trabalho ou de seus próprios negócios tem se tornado uma variável

fundamental de garantia de direitos no longo prazo, assegurando tanto seu bem-estar no país de acolhida como a sobrevivência de seus familiares na Venezuela.

Entretanto, profissionais venezuelanos, em especial as mulheres, tiveram que se adaptar às condições precárias de trabalho, principalmente nos meses iniciais. Pela necessidade de geração de renda, tais profissionais tendem a aceitar oportunidades precárias, que acarretam salários insuficientes e geram dependência do trabalho. Por não conseguirem validar seus estudos e comprovar suas experiências profissionais prévias, em face da necessidade de geração imediata de renda (para prover receitas a si mesmos e aos seus familiares na Venezuela), aceitam trabalhar em atividades não correlacionadas com suas profissões, experiências e nem mesmo com suas aspirações.

Em muitos casos, os salários são insuficientes, devendo cobrir o custeio de alimentos, o pagamento do aluguel e as remessas aos seus familiares. Fica evidente, portanto, a ligação entre as redes de venezuelanas e aqueles que permaneceram no país não apenas se relacionam pelos vínculos afetivos, mas também pela dependência econômica que, esta sim, dificulta a escalada sustentável para cargos mais adequados de trabalho – já que não se pode “dar o luxo” de ficar sem trabalhar para aprimorar e/ou adequar os seus conhecimentos.

Além dos baixos salários e das condições de difícil adaptação, reforçados pela informalidade, uma

preocupação constante, em especial das mulheres mais jovens, refere-se à situações de assédio relacionadas a estereótipos de gênero e mesmo de nacionalidade. Enquanto alguns veículos de comunicação e mesmo autoridades públicas reforçam estereótipos desonestos e caluniosos, a percepção de potenciais empregados muitas vezes é influenciada pelas conotações de irregularidade da estadia, reforçador do mito da insegurança jurídica e fiscal de que a contratação de refugiado trariam para a empresa, elevando a desconfiança e mesmo o preconceito estrutural, ocasionando em relações de abuso de poder e maus-tratos. Percepções negativas, assim como as minoritárias positivas sobre os efeitos do deslocamento de pessoas venezuelanas convivem lado a lado na imaginação coletiva que são amplificados por meios de comunicação e interesses políticos e eleitorais, estando essa trama de relações emaranhada para fins de influência sobre o tema que atenuam a perspectiva da evidente emergência humanitária existente.

Este cenário tem se agravado ainda mais pela pandemia da Covid-19, afetando tanto as expectativas de deslocamento por parte da população venezuelana para o exílio como também para o retorno, podendo ser uma decisão sem volta. A crise gerada pela pandemia ocasiona um sentimento de maior incerteza e torna mais latente a necessidade de apoios económicos que lhes permitam, novamente, superar um completo contexto de insegurança e incertezas, colocando suas

aspirações – e suas próprias vidas – em suspenso.

Considerando a reabertura das fronteiras nos países fronteiriços com a Venezuela, outras implicações de integração local deverão ser consideradas, pois as limitações econômicas impostas pelo maior investimento em saúde pública, a lenta recuperação dos diferentes setores da economia e o perfil de maior vulnerabilidade das pessoas venezuelanas que chegarão aos países adicionarão necessidades de proteção por parte dos Estados, requerendo respostas ainda mais assertivas e inclusivas para que, no longo prazo, a integração local esteja verdadeiramente consolidada.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR); FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA); INFORMING MORE EFFECTIVE HUMANITARIAN ACTION (REACH). *A Resposta Humanitária no Brasil. Uma análise sobre a Estratégia de Interiorização*. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *ACNUR Monitoreo de Protección Perú - Mayo y Junio 2019*. 2019

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Global Appeal 2021 Update*. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Perú: Monitoreo de Protección. Informe semestral, Julio de 2019*. 2019.

BARRENECHEA, Jimena Sánchez; BLOUIN, Cécile; ROJAS, Li Violeta Minaya; ALVARADO, Alexander Segundo Benites. *Las mujeres migrantes y refugiadas venezolanas y su inserción en el mercado laboral peruano: dificultades, expectativas y potencialidades*. 1ed., Peru: PUC-Perú. 2020.

BELAPATINO, Vanessa; GRIPPA, Francisco; MENDONZA, Ismael; PEREA, Hugo; VEGA, Hugo. *Venezuelan immigration to Peru: Macroeconomic characteristics and impacts*. BBVA Research, 2019.

BLOUIN, Cécile (Coord.). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF. 2019.

BLOUIN, Cécile; FREIER, Luisa Feline. Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. GANDINI, Luciana; et al. (Coord.). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México: UNAM, 2019.

GUIZARDI, Menara Lube. Migración, integración y nacionalismo: reflexiones para una ciudadanía inclusiva. *Migraciones - Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, v. 35, p.43–70, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú. Resultados de la "Encuesta dirigida a población venezolana que reside en el país"* - EN-

POVE 2018. 2018.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM); ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Estratégia de Interiorização. Painel de Interiorização*, 2021.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú - DTM Ronda 5*. Matriz de seguimiento de desplazamiento OIM Perú, 2019.

RIVERO, Pablo. *Yes, but not here: perceptions of xenophobia and discrimination towards Venezuelan migrants in Colombia, Ecuador and Peru*. OXFAM Research Report, Great Britain: OXFAM, 2019.

SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo* (2da ed.). Nueva Jersey: Princeton University Press, 2001.

SETIÉN, Isabel Berganza; SALLERES, Ximena Solórzano. *Límites y retos del Estado. Procesos de integración de la comunidad venezolana en Perú*. 1 ed., Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Jesuitas: Lutheran World Relief: Asociación Encuentros - Servicio Jesuita para la Solidaridad, 2019.

A Plataforma “Empresas com Refugiados” e o Papel das Empresas na Promoção de Direitos Humanos

Danielle Anne Pamplona *
Julia Stefanello Pires **

Introdução

A condição migratória impõe aos indivíduos dificuldades culturais, econômicas, políticas e pessoais que tornam o fluxo migratório um terreno fértil para a violação de direitos mais básicos. Embora as pessoas refugiadas estejam protegidas pelo status jurídico reconhecido pela Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) e no Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67), há um outro grupo de indivíduos que precisam se refugiar de condições climáticas ou políticas e que não estão protegidos por esta Convenção. Todos estes indivíduos estão sujeitos à maior ou menor vulnerabi-

~~* Professora titular da Pós-Graduação e da Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). *International Visiting Scholar* na *Washington College of Law na American University* em Washington, DC. Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).~~

** Doutoranda em Direito Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Graduação em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Advogada. Professora. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Melo (UFGD). Membro da *Global Business And Human Rights Scholars Association*.

lidade inerentes à própria situação migratória.

A integração das pessoas refugiadas à sociedade de acolhida, assim como a dos imigrantes em geral, é fundamental para que essa vulnerabilidade seja superada. Muitos são os meios de integração que podem ser abordados, como o estudo do idioma, a promoção da cultura e identidade, suporte psicológico e social, o desenvolvimento de um trabalho decente, que possa lhe proporcionar uma vida digna, o qual será abordado no presente capítulo.

Neste contexto, os atores não-estatais, em especial as empresas na posição de empregadores, são peças chave para a garantia e promoção de direitos humanos das pessoas refugiadas. Deste compromisso, destaca-se a parceria do Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (ACNUR) com a Rede Brasil do Pacto Global, que em abril de 2019 desenvolveu a plataforma ‘Empresas com Refugiados’, descrita como “uma oportunidade de, como empresa da iniciativa privada, abrir as portas para pessoas refugiadas e redescobrir crescimento, inovação e diversidade no ambiente de trabalho”¹.

O capítulo utilizará o método dedutivo e utilizando-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, tendo como propósito avaliar criticamente o papel de atores não-estatais no desenvolvimento desta iniciati-

¹ PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *Plataforma Empresas com Refugiados*. 2021. Disponível em: <<https://www.empresascomrefugiados.com.br/>>. Acesso em: 15 jan 2021.

va; analisar e classificar as diferentes iniciativas desta plataforma, e avaliá-las e cotejar seus resultados com os princípios do Pacto Global e os objetivos descritos em sua apresentação.

1. Refugiados no Brasil e o Trabalho como Forma de Integração

O Brasil reconhece o status de refugiado na Lei 9.474/97², ou Estatuto do Refugiado. Segundo o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva responsável pela análise de solicitação de refúgio, entre 2011 e 2019, foram reconhecidas 28.702 condições de refugiados, sendo que mais de 74% das decisões reconhecendo a condição de refugiado foram emitidas no ano de 2019³.

O exponencial aumento no número de reconhecimentos do status de refugiado apresentado no ano de 2019 apenas foi possível pois, diante do cenário causado pela migração venezuelana⁴, o CONARE emitiu a

² BRASIL. *Lei 9.474 de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 20 dez 2020.

³ SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. *Refúgio em Números*, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

⁴ Entre 2017 e 2019, mais de 500 mil venezuelanos ultrapassaram a fronteira com o Brasil. Destes, cerca de 20% retornaram à Venezuela, 37% viajaram do Brasil para outros países e 43% ficaram em território brasileiro. Cf.: OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasil - Migração Venezuelana - 2017/2019*. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image_1_1596327592.pdf>. Acesso em: 20 dez 2020.

Resolução Normativa 29, de 14⁵ de junho de 2019, que seguindo os critérios da Nota Técnica 12/2019⁶, permitiu a análise e decisão em blocos. O impacto da imigração venezuelana, que se deu a maior parte através de uma fronteira seca com uma cidade de pouco mais de 18 mil habitantes, com uma estrutura organizacional pequena, deixou exposta a falta de uma política migratória alinhada em solo brasileiro.

Neste sentido, apesar das pessoas refugiadas contarem com uma proteção jurídica específica, no caso concreto, estão sujeitos à problemas similares a outros imigrantes que não são abrangidos pelo status de refugiados. Especialmente o imigrante que se desloca sem o vínculo empregatício previamente estabelecido, aqueles que se deslocam em procura de trabalho, de condições melhores de vida, estarão sempre em condição de vulnerabilidade na medida em que o Estado de acolhida não estabeleça e execute políticas específicas de acolhimento. Independente do status jurídico migratório, os imigrantes sofrem com dificuldades no acesso à informações, emissão de documentos, com-

⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Resolução normativa n.º 29*, de 14 de junho de 2019. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>>. Acesso em: 20 dez 2020.

⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Nota Técnica n.º 12/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ*. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf>. Acesso em: 20 dez 2020.

preensão de conceitos básicos e usos da língua, modo de locomoção, etc., o que os coloca em uma situação de vulnerabilidade. Essa vulnerabilidade vai sendo atenuada na medida em que estes indivíduos são integrados à sociedade, daí a relevância de políticas e programas de acolhida.

Segundo o Dicionário Crítico de Migrações Internacionais⁷ em um primeiro contato com a sociedade de acolhida, o “outro” tende a ser recebido com hospitalidade, mediante a prática de bem receber o outro. O papel do Estado e da sociedade receptores é de integrar o estrangeiro, mas ainda assim, essa integração é feita com a manutenção de distância entre eles e o nativo, pois mesmo o “estrangeiro” se sujeitando a diversas provas, como apresentar disposição para trabalhar, investir dinheiro, casar-se com um(a) “nativo”(a), dentre outros, ainda assim, poderá jamais ser considerado um *insider*.

A hospitalidade remete à uma situação temporária, sendo que a permanência continuada do “hóspede” implica ou em sentimento de intrusão e parasitismo, resultando na hostilidade, ou na integração do estrangeiro, a familiaridade. Há uma linha tênue entre a hostilidade e a familiaridade, partindo do tratamento dos anfitriões da comunidade de acolhida, e esta será definida dependendo do grau de integração

⁷ SANTOS, Sandro Martins de Almeida. Hospitalidade. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tufla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs.). *Dicionário Crítico de Migrações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

do indivíduo na sociedade de destino. Essa integração vai ser condicionada ao cumprimento de certos requisitos, como o aprendizado da língua local, a absorção da cultura, contribuição social através de seu trabalho, dentre outras atividades⁸. O capítulo passa a focar no desenvolvimento do trabalho como meio de integração social.

É no seio do trabalho que a migração ganha sentido, e tal se dá sob dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, para o migrante, o trabalho significa um meio de integração à sociedade de destino. Em segundo lugar, a oferta de trabalho traz também a dimensão econômica da migração, que contribuirá segundo as necessidades do momento, à natureza provisória e utilitária da presença do imigrante, posto que é a sociedade de destino quem irá impor as suas condições de trabalho, e muitas vezes, não interessa que estes imigrantes se tornem, de fato, cidadãos⁹.

Ou seja, sob o aspecto migratório, o trabalho não é analisado apenas sob a ótica humanitária da questão. Há ainda o aspecto de que ele dá utilidade à permanência daquele imigrante na sociedade de acolhida. Ainda assim, o trabalho a ser exercido deve ser capaz de proporcionar uma vida digna, exercendo um trabalho decente¹⁰, que respeite patamares mínimos dos di-

⁸ Ibid.

⁹ SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. Tradução: Cristina Muracho. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.

reitos humanos e da realidade social à que o trabalhador está inserido, além de compreender a importância desta atividade na integração social do indivíduo.

Em determinados contextos, o trabalho pode ser visto como um meio de emancipação. Muito além da independência financeira, a atividade laboral pode consolidar a identidade pessoal e social do indivíduo, possibilitando que este contribua ao mundo e dê sentido à sua existência¹¹. Ampliando esta análise à realidade migratória, destaca-se o próprio reconhecimento da sociedade de acolhida desta contribuição social.

A partir das normas trabalhistas constantes na legislação brasileira, os patamares mínimos para a efetivação dos direitos trabalhistas se iniciam com a existência de um posto de trabalho formal, posto que o mero desempenho de um trabalho irregular já significa uma violação de direitos do trabalhador.

Considerar-se-á, para análise de números, aqueles que se referem às pessoas que solicitaram o refúgio eis que, outros imigrantes não têm a mesma proteção

¹⁰ Em 1999, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) formalizou o conceito de “trabalho decente”, por meio de seu então Diretor-Geral Juan Somavía, declarando como objetivo primário da OIT a promoção de oportunidades para que mulheres e homens tenham acesso ao trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, igualdade, seguridade e respeito da dignidade humana (OIT. *87a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Creación de la Agenda del Trabajo Decente. 1999. Disponível em: <<http://www.ilo.org/legacy/spanish/lib/century/index6.htm>>. Acesso em: 10 jan 2021).

¹¹ MORIN, Estelle M. *Os sentidos do trabalho*. Tradução: Angelo Soares. RAE - Revista de Administração de Empresas/FGV/EAESP, p. 8-19, 2001.

legal para obtenção de documentos para o trabalho e poderem estar contabilizados nos números formais. Considerando as pessoas refugiadas e os solicitantes de refúgio¹², no ano de 2019 foram emitidas 38.541 Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS)¹³, documento essencial para o exercício do trabalho formal, representando o maior número de emissões do documento desde 2011. No entanto, o número de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio desocupadas é mais de quatro vezes maior do que o de ocupados em vaga de trabalho formal.

Visando uma integração das pessoas refugiadas através de vagas de trabalho, é necessário que se reconheça a importância das empresas neste tipo de iniciativa, ainda mais quando se leva em consideração que a integração é essencial para a promoção dos direitos humanos desta população. Assim, deve ser analisado o dever das empresas em respeitar os direitos humanos, e os meios de efetivação que podem ser desenvolvidos por estes atores.

¹² Segundo o art. 31, parágrafo 4º da Lei de Migração, o solicitante de refúgio faz jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido: “Art. 31. Os prazos e o procedimento da autorização de residência de que trata o art. 30 serão dispostos em regulamento, observado o disposto nesta Lei. (...) § 4º O solicitante de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida fará jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido.”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 10 jan 2020.

¹³ SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Refúgio em Números*, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

2. O Papel de Atores não-Estatais na Promoção e Efe-tivação de Direitos Humanos

As atividades econômicas visam precipuamente o lucro, no entanto, tendo em consideração os ideais de-marcados pelos direitos humanos, é necessário que se busque que estas atividades também observem a efeti-vação e a não violação de tais direitos. Kant ensinava que a dignidade do ser humano reside na capacidade de este ser sempre um fim em si mesmo, jamais um meio¹⁴.

Quando se abordam temáticas relacionadas aos direitos humanos, é comum que se analise a partir da perspectiva da atuação estatal, no entanto, os Estados não devem ser vistos como os únicos atores respon-sáveis pela salvaguarda de direitos básicos. No caso brasileiro, esta não é mesmo a melhor solução, espe-cialmente no momento atual, onde o governo tem uma pauta claramente restritiva de direitos humanos. Nes-te ponto, entra em debate o dever das empresas em respeitar os direitos humanos. Apesar das cobranças de concretização dos direitos humanos se voltarem historicamente aos Estados, aos poucos as empresas percebem que podem fazer sua contribuição e, com isso, ainda ter ganhos de imagem bastante relevantes¹⁵.

¹⁴ KANT, Immanuel. *Metafísica dos Costumes*. Tradução [primeira parte] Clélia Aparecida Martins, tradução [segunda parte] Bruno Nadai, Diego Kosbiau e Monique Hulshof. Petrópolis, RJ: Vozes; Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 2013.

Além do dever de não violação de direitos, conforme os preceitos legais, as empresas possuem um importante papel no respeito a estes direitos, principalmente levando-se em consideração sua influência na cadeia de fornecedores e na sociedade como um todo¹⁶.

No direito internacional, muito se tem discutido acerca a atuação das corporações privadas e seu compromisso com os direitos humanos. A “falta de centros regulatórios capazes de controlar a racionalidade do lucro tem gerado efeitos nefastos para os direitos humanos”¹⁷. Apesar da inexistência de um instrumento vinculante, diversos são os esforços da comunidade internacional para estabelecer standards de atuação de empresas.

Muito mais popular são as ações que conformam Responsabilidade Social Corporativa, ou seja, condutas de empresas que geram um impacto positivo na comunidade, e que não estão associadas ao cerne de sua atividade principal¹⁸. No âmbito das ações voluntárias, também conhecidas como *soft laws*, pode-se citar como

¹⁵BAUMANN-PAULY, Dorothée; POSNER, Michael. Making the business case for human rights: an assessment. In: *Business and Human Rights, from principles to practice* (ed Dorothée Baumann-Pauly; Justine Nolan). New York: Routledge, 2016. p. 11-21.

¹⁶ MORAES, Patricia Almeida de; PAMPLONA, Danielle Anne. Violação de direitos humanos por multinacionais: a atuação dos estados e das empresas. *Revista Direito Empresarial*, v. 15, p. 173-194, 2018.

¹⁷ OLSEN, Ana Carolina Lopes; PAMPLONA, Danielle Anne. *Violações à Direitos Humanos por Empresas Transnacionais Na América Latina: perspectivas de responsabilização*. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 129-151, 13 set. 2019. p. 131.

¹⁸ PAMPLONA, Danielle; FACHIN, Melina. *Empresas e direitos*

exemplo o Pacto Global (2000)¹⁹, os Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Governança Corporativa (2004)²⁰ e os Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos (2011)²¹. O presente capítulo tratará de iniciativa no âmbito do Pacto Global.

A iniciativa do Pacto Global foi lançada pelo então secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) no ano 2000²², chamando as empresas para alinharem suas estratégias e operações à 10 princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção. Em relação aos dois primeiros, o Pacto aborda o dever das empresas em respeitar a proteção dos direitos humanos, assim como assegurar que não participam em violações destes di-

humanos (BHR) e responsabilidade social corporativa (CSR)-aproximações e distinções. In: *As novas fronteiras do direitos contractual*, (NALIN, Paulo, org.). Belo Horizonte: Forum, no prelo.

¹⁹ PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *A iniciativa*. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

²⁰ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa*. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015_9789264181106-pt#page1>. Acesso em: 10 jan. 2021.

²¹ PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *A iniciativa*. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

²² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos*. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

reitos, devendo apoiar, no âmbito laboral, políticas de não discriminação, igualdade de oportunidade e garantia de condições de trabalho seguras²³.

O documento se apresenta como um mecanismo voluntário direcionado especialmente às empresas transnacionais, e é justamente na sua voluntariedade que residem as críticas ao instrumento. A ONU reconhece a ausência de mandato ou capacidade de monitorar e verificar as práticas corporativas, o que abre margem para que empresas continuem violando os direitos humanos enquanto gozam da condição de signatárias do Pacto Global²⁴.

No entanto, apesar das críticas pertinentes à ausência de vontade política para criação de normas vinculantes, a existência de tais instrumentos voluntários tem demonstrado uma disposição das empresas de formular alguns padrões de respeito e não violação de direitos humanos²⁵, que se circunscrevem a condutas de responsabilidade social corporativa. Apenas no Brasil, constata-se a Rede Brasil é a terceira maior rede do mundo, com mais de 950 membros²⁶, sendo que as atividades de apoio relacionadas à promoção do tra-

²³ PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *Os 10 princípios*. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

²⁴ KINLEY, David; TADAKI, Junko. *From talk to walk: the emergence of human rights responsibilities for corporations at international law*. Virginia Journal of International Law, v. 44, n. 4, p. 931-1023, 2004.

²⁵ Ibid.

²⁶ ONU. PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *No Brasil*. 2020. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/no-brasil>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

balho decente e crescimento econômico são as mais reportadas²⁷.

Em 2018 a Rede Brasil, em conjunto com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) lançou o relatório “Acesso dos Migrantes Internacionais ao Mercado de Trabalho Brasileiro: Desafios e Oportunidades para as Empresas”²⁸, onde foram apresentadas reflexões acerca da legislação, entrevistas com executivos, consulta online e análise da presença de migrantes nas empresas, a dificuldade de contratação e o impacto destes trabalhadores.

A ausência do tópico migração nas políticas de diversidade das empresas entrevistadas foi questionada, justificando-se o fato na necessidade de “um trabalho mais próximo para o aprimoramento da língua e acompanhamento”, que, somadas às questões burocráticas, resultam em um receio das empresas em contratar imigrantes. O relatório²⁹ aponta que a regulamentação nacional é considerada como um entrave para a inclusão de trabalhadores migrantes nas empresas que atuam no Brasil, resultado da inexistência de uma política migratória bem estruturada.

No entanto, apesar das dificuldades, os gestores apontam para resultados positivos, principalmente em

²⁷ U.N. GLOBAL COMPACT. *Activities to support advancing the SDGs in Brazil*. 2020. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/interactive/sdgs/countries/24>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

²⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *Acesso dos migrantes ao mercado de trabalho brasileiro: desafios e possibilidades para as empresas*. São Paulo: OIM, 2018.

²⁹ Ibid.

relação à “(...) maior capacidade de inovação, de solucionar problemas e de atender às demandas do mercado; além da valorização da empresa, aumento da penetração na economia e melhores resultados financeiros”, além de um aumento de motivação da equipe, apoio mútuo e enriquecimento cultural³⁰. Percebe-se que a presença de imigrantes e pessoas refugiadas nas empresas, além de promover os direitos humanos e contribuir para a integração social destes indivíduos, também significa um saldo positivo para a dinâmica empresarial.

Dentro das ações do Pacto Global, no ano de 2019 foi lançada a plataforma Empresas com Refugiados³¹, em parceria com a ACNUR, trazendo o envolvimento do setor privado com a integração econômica das pessoas refugiadas no Brasil. A partir do papel dos atores não-estatais na promoção, e não violação, dos direitos humanos, passa-se a analisar a plataforma, avaliando seus resultados com os princípios do Pacto Global e os objetivos descritos em sua apresentação. Sobre o projeto e os prováveis impactos na garantia dos direitos humanos dos refugiados, passa-se a analisar.

3. A Plataforma “Empresas com Refugiados”

De acordo com as informações da plataforma, a iniciativa surgiu a partir de um encontro dos trabalhos

³⁰ Ibid.

³¹ Cf.: <<https://www.empresascomrefugiados.com.br/>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

realizados pela ACNUR e o Pacto Global da ONU, visando “(...) a promoção dos Direitos Humanos por meio do desenvolvimento sustentável nas práticas corporativas e empresariais”. Diante das dificuldades relatadas pelas empresas, principalmente em relação à questões burocráticas e ausência de clareza normativa, o objetivo do projeto é “estruturar modalidades de apoio às iniciativas privadas de capacitação profissional de refugiados”³².

A plataforma visa desenvolver projetos específicos em quatro diferentes áreas: promoção da empregabilidade; apoio ao empreendedorismo; incentivo a meios de conhecimento e educação, e realização de iniciativas de sensibilização e engajamento. Para isso, são disponibilizadas informações acerca de boas práticas, questões do tema refúgio em geral, materiais de referência, pesquisas relevantes e orientação sobre o processo de contratação.

Desde o início do projeto, foram desenvolvidos diversos materiais, como guias para investidores³³, informativos³⁴ e guias sobre a contratação de refugiados³⁵, além da disponibilização de materiais produzi-

³² Ibid.

³³ GIFE - GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *Migrações e Refúgio*: Um guia para investidores sociais privados e organizações filantrópicas iniciarem estratégias de apoio ao tema de migrações e refugiados. GIFE, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://cad52465-3f72-4e14-8173-7f99c32d39c3.filesusr.com/ugd/56d836_016d53419234467eb6691c408bb1bc74.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

³⁴ PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *Contratação de Refugiados no Brasil: dados e perguntas frequentes*. Pacto Global/ACNUR/ONU Mulheres,

dos pela ACNUR, promoção de encontros científicos e até mesmo a produção de um minidocumentário, denominado “Recomeços: Sobre Mulheres, Refúgio e Trabalho”, inspirado no projeto Empoderando Refugiadas³⁶. Além disso, o site da plataforma consta com uma lista de Organizações Não-Governamentais (ONGs) parceiras, onde as empresas podem anunciar suas vagas, bem como o contato de empresas de recrutamento e organizações parceiras.

Em junho de 2020, o seminário on-line (*webinar*) “Grandes Empresas e a Integração de Refugiados no Mercado de Trabalho”³⁷, onde o destaque foi a apresentação realizada pela empresa WeWork Brasil, cujo enfoque foi a contratação de refugiados em sua força de trabalho e cadeia de fornecimento, assim como a realização de “feiras de contratação” para ajudar outras empresas a contratar refugiados. Nesta oportunidade,

2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Contrata%C3%A7%C3%A3o-de-Pessoas-Refugiadas-no-Brasil-Dados-e-perguntas-frequentes.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

³⁵ TENT PARTNERSHIP FOR REFUGEES. *Guia para a contratação de refugiados e solicitantes de refúgio Garantindo uma inclusão de sucesso*. TENT/ACNUR, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Tent_BrazilGuide_Final.pdf>. Acesso em: 07 fev. de 2021.

³⁶ Minidocumentário “Recomeços: Sobre Mulheres, Refúgio e Trabalho”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_5-O3hMBt5I&t=9s&ab_channel=RedeBrasildoPactoGlobal>. Acesso em: 10 fev. 2021.

³⁷ Webinar Grandes Empresas e a Integração de Refugiados no Mercado de Trabalho realizado em 30 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RryMdGHM0LM&ab_channel=ACNURBrasil>. Acesso em: 10 fev. 2021.

a representante da empresa declarou que o apoio às pessoas refugiadas se iniciou em 2017 a partir de contratações pontuais na unidade dos Estados Unidos, que culminou em uma ação estruturada da empresa ao redor do mundo.

Em abril de 2020, a plataforma completou um ano, sendo que em setembro do mesmo ano foi realizado um webinar em comemoração, denominado “Empresas com Refugiados: Boas práticas que transformam”³⁸. No evento, realizado on-line, foram abordados: a história do projeto, resumo do primeiro ano e destacada a iniciativa “Projeto somos todos cuidadores”, apresentada como um case de sucesso desenvolvido na plataforma. O referido projeto se iniciava com a oferta de um curso de formação de Copeiro Hospitalar, desenvolvido pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), visando o preenchimento de vagas na empresa Sodexo, formando 90 pessoas, divididas em três turmas³⁹.

Neste período, um total de 24 empresas participaram do projeto, culminando em 1.104 contratações diretas e impactando a vida de mais de 5.500 refugiados⁴⁰. Entre as empresas participantes, o perfil é variado, desde empresas familiares, passando por pequenas e microempresas, e alcançando corporações transna-

³⁸ Webnar “Plataforma Empresas com Refugiados comemora aniversário de um ano”, realizado em 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yCjboXrpYFU&ab_channel=ACNURBrasil>. Acesso em: 09 fev. 2021.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

cionais. No entanto, a captação de novas empresas continua sendo um dos maiores desafios da plataforma, assim como as dificuldades geradas pela pandemia causada pela COVID-19 no ano de 2020⁴¹.

Ante ao exposto, observa-se que o projeto se estrutura de fato como uma plataforma, uma conexão entre as empresas e as pessoas refugiadas, permitindo que ONGs e empresas de recrutamento façam também parte da estrutura de seleção e organização das vagas ofertadas.

Por um lado, entende-se que o trabalho “é a maneira mais concreta de integração e autonomia de migrantes e refugiados nos territórios onde passam a viver”⁴², por outro, também, estudos apontam que a resposta dos consumidores à essas iniciativas é positiva, de modo que o apoio aos refugiados resulta em uma preferência no consumo do produto destas empresas⁴³. Ou seja, o engajamento neste tipo de projeto acaba resultando não somente em uma influência direta à cadeia de produção, mas também na percepção pública daquela empresa. Além, é claro, dos impactos sociais positivos causados pelo desenvolvimento so-

⁴¹ Ibid.

⁴² GIFE - GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *Migrações e Refúgio: Um guia para investidores sociais privados e organizações filantrópicas iniciarem estratégias de apoio ao tema de migrações e refugiados*. GIFE, São Paulo, 2020.

⁴³ TENT PARTNERSHIP FOR REFUGEES. *Como Ajudar Refugiados Pode Ajudar Uma marca: Uma análise da percepção dos consumidores brasileiros* (2019). Disponível em: < https://cad52465-3f72-4e14-8173-7f99c32d39c3.filesusr.com/ugd/56d836_157e4e98bf624691bddd12950152893d.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2021.

cioeconômico das pessoas refugiadas.

É evidente que a plataforma, por si só, não soluciona a ausência de ocupações formais alcançada pelas pessoas refugiadas. No entanto, é inegável o alcance social deste tipo de projeto, principalmente simbólico, ao ultrapassar um véu de receio das empresas, demonstrando os benefícios e possibilidades de contratação de pessoas refugiadas, e divulgando para a sociedade que este engajamento deve ser incentivado.

É importante recordar que o projeto não se propõe a estabelecer regras, tampouco fiscalizar a conduta empresarial em relação às vagas ofertadas e as condições de trabalho oferecidas, o que deve ser cobrado do Estado. Objetiva tão somente ser um meio de conexão, uma ponte entre as oportunidades e as pessoas refugiadas.

A plataforma ainda está em seus anos iniciais, e em seu desenvolvimento tem apresentado novas iniciativas, que reforçam seu compromisso com a integração das pessoas refugiadas através do trabalho.

Conclusão

Pensar em formas de integração das pessoas refugiadas, assim como dos imigrantes em geral, à sociedade de acolhida, é refletir quais são os meios de garantia dos direitos humanos destes indivíduos. Neste contexto, o trabalho surge como uma forma de emancipação, de possibilidade que a pessoa refugiada possa se desenvolver enquanto ser humano e garantir uma

vida digna a si mesmo e a sua família, desde que este trabalho seja exercido de maneira decente.

É inegável o importante papel desempenhado pelas empresas neste cenário. Além de empregadoras, acabam ocupando também um papel de influenciadoras de comportamento, tanto na cadeia de produção, quanto no próprio grupo alvo de consumo de seus produtos, uma vez que o engajamento com a causa acaba trazendo à tona aspectos positivos das questões migratórias.

Indo mais profundamente nesta reflexão, as empresas também têm sua parcela de responsabilidade na promoção e efetivação dos direitos humanos, assim como o dever de respeitar e não violar suas premissas. Deste modo, contribuir para a efetivação dos direitos humanos dos imigrantes e pessoas refugiadas, através da oferta de vagas de emprego, seria uma das formas de efetivar esta responsabilidade.

Nos últimos anos, no Brasil, em decorrência do fluxo migratório gerado pelos refugiados venezuelanos, algumas iniciativas têm sido postas em prática para a integração destas pessoas através de vagas de emprego, como é o caso da Operação Acolhida, pioneira e a mais conhecida dentre todas.

Porém, enquanto a Operação Acolhida tinha constava com uma estrutura governamental e a participação conjunta de empresas e Estado no processo de interiorização, gerando uma maior responsabilidade dos atores envolvidos, a plataforma Empresas com

Refugiados visa somente ser uma ponte, nada mais. Ambos projetos são importantes dentro do contexto de integração da população migrante residente no Brasil, porém, devem ser analisados segundo suas próprias premissas.

A plataforma Empresas com Refugiados, lançada a partir do Pacto Global Rede Brasil, segue a linha desta iniciativa: um projeto voluntário, que visa estabelecer standards de atuação das empresas, sem a aplicação de sanções ou fiscalização efetiva dos compromissos assumidos. Porém, ao mesmo tempo, além de contribuir para a absorção das pessoas refugiadas ao mercado de trabalho, acaba sendo uma vitrine tanto à cadeia de produção, quanto aos próprios consumidores, influenciando na cultura de integração destes indivíduos.

Ainda há muito a se avançar na integração e efetiva participação das pessoas refugiadas nas empresas, principalmente quando se pensa em uma colocação profissional condizente com sua qualificação profissional de origem. Fato é que os atores não-Estatais devem ser chamados à mesa, assumindo uma posição efetiva no compromisso e participação destes projetos.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humano*. 2019.

GIFE - GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *Migrações e Refúgio: Um guia para investido-*

res sociais privados e organizações filantrópicas iniciarem estratégias de apoio ao tema de migrações e refugiados. GIFE, São Paulo, 2020.

KANT, Immanuel. *Metafísica dos Costumes* / Immanuel Kant ; tradução [primeira parte] Clélia Aparecida Martins, tradução [segunda parte] Bruno Nadai, Diego Kosbiau e Monique Hulshof. – Petrópolis, RJ: Vozes; Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 2013.

KINLEY, David; TADAKI, Junko. From talk to walk: the emergence of human rights responsibilities for corporations at international law. *Virginia Journal of International Law*, v. 44, n. 4, p. 931-1023, 2004.

MORAES, Patricia Almeida de; PAMPLONA, Danielle Anne. Violação de direitos humanos por multinacionais: a atuação dos estados e das empresas. *Revista Direito Empresarial*, v. 15, p. 173-194, 2018.

MORIN, Estelle M. Os sentidos do trabalho. Tradução: Angelo Soares. *RAE - Revista de Administração de Empresas/FGV/EAESP*, 2001, p. 8-19.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; PAMPLONA, Danielle Anne. Violações à Direitos Humanos por Empresas Transnacionais Na América Latina: perspectivas de responsabilização. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 129-151, 13 set. 2019.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Brasil - Migração Venezuelana - 2017/2019*.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *Acesso dos migrantes ao mercado de trabalho*

brasileiro: desafios e possibilidades para as empresas.

São Paulo: OIM, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa.* 2015.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *Contratação de Refugiados no Brasil: dados e perguntas frequentes.* Pacto Global/ACNUR/ONU Mulheres, 2019.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *Plataforma Empresas com Refugiados.* 2021.

SANTOS, Sandro Martins de Almeida. Hospitalidade. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs.). *Dicionário Crítico de Migrações Internacionais.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade.* Tradução: Cristina Muracho. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. *Refúgio em Números*, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

TENT PARTNERSHIP FOR REFUGEES. *Como Ajudar Refugiados Pode Ajudar Uma marca: Uma análise da percepção dos consumidores brasileiros.* 2019.

TENT PARTNERSHIP FOR REFUGEES. *Guia para a contratação de refugiados e solicitantes de refúgio: Garantindo uma inclusão de sucesso.* TENT/ACNUR, 2020.

U.N. GLOBAL COMPACT. *Activities to support advancing the SDGs in Brazil.* 2020.

A Revalidação de Diplomas de Pessoas Refugiadas no Brasil: a revalidação como desdobramento da Convenção de 51

Camila Suemi Okuti Macedo Tardin*

Introdução

Revalidação de diploma é o procedimento dedicado a reconhecer uma graduação realizada no exterior para que tenha validade em todo território brasileiro¹. Tal procedimento é fundamental para que as pessoas com diploma emitido no exterior, sejam brasileiras ou de outras nacionalidades, possam trabalhar em sua área de formação.

A revalidação e o reconhecimento de diploma são coisas distintas: enquanto a revalidação se aplica apenas a diplomas de graduação e só pode ocorrer em universidades públicas, o reconhecimento é o processo de validação do diploma de pós-graduação, mestrado e/ou doutorado estrangeiros no Brasil, que pode ser

* Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Toledo (2013). Advogada na Associação Compassiva. Criadora e coordenadora do Projeto de Revalidação de Diploma de Refugiados a nível nacional em parceria com o ACNUR. Foi membro do Comitê Gestor da Política Nacional de Revalidação e Reconhecimento de Diplomas Estrangeiros do MEC de 2018 a 2020.

¹ NOVO, Benigno Núñez. *Reconhecimento/revalidação de títulos de pós-graduação e graduação do exterior no Brasil*. Jus Navigandi, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/amp/artigos/72732/reconhecimento-revalidacao-de-titulos-de-pos-graduacao-e-graduacao-do-exterior-no-brasil>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

realizado também por universidades privadas².

Os processos de revalidação e reconhecimento de diplomas são utilizados para autenticar os diplomas tanto no nível de graduação quanto pós-graduação, mestrado e doutorado, e trazem oportunidades de internacionalização do ensino³. No entanto, ainda existem questões burocráticas que dificultam os procedimentos, inviabilizam o desenvolvimento socioeconômico do país e dos indivíduos que adquirem conhecimentos no exterior, e que se veem impedidos de atuar em suas áreas e aplicá-los em território nacional.

As universidades gozam de autonomia concedida pela Constituição Federal do Brasil de 1988⁴, ademais o Ministério da Educação (MEC), após publicação de Portaria Normativa, reconhecendo esta autonomia⁵, concede prazo para que as universidades públicas con-

² BRASIL. MINISTÉRIO DA DE EDUCAÇÃO. Gabinete do Ministro. *Portaria Normativa 22*, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2016. Seção 1, p. 9.

³ Ibid.

⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 207.

⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA DE EDUCAÇÃO. Gabinete do Ministro. *Portaria Normativa 22*, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2016. Seção 1, p. 9.

feccionem resoluções internas (com base na referida Portaria) que determinem como o processo de revalidação e reconhecimento de diploma será realizado e qual o custo para tal e, por esta razão no Brasil não há um procedimento padrão determinado. Assim, é possível encontrar universidades que cobram até 10% do valor cobrado por outras para realizar o mesmo serviço⁶.

Além disso, o prazo para findar o processo pode variar entre trinta dias e dez anos⁷ e, neste caso, a fim de sanar essas disparidades, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Câmara de Educação Superior emitem a Resolução 3⁸, de 22 de junho de 2016 e, alguns meses depois, o MEC emitiu a Portaria Normativa 22⁹,

⁶ CAVALCANTE, Guilherme. *Com revalida mais caro do Brasil UFMS leva puxão de orelha do MPF*. Midiamax, 2019. Disponível em: <<https://www.midiamax.com.br/amp/cotidiano/2019/ufms-cobra-r-7-mil-para-revalidar-diploma-estrangeiro-mpf-recomenda-diminuicao>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁷ AMORIM, Rovênia. *Novas regras vão facilitar a validação de diplomas emitidos por instituições do exterior*. Portal 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: 15 fev. 2021.

⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA DE EDUCAÇÃO /Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior. *Resolução 3*, de 22 de junho de 2016. Dispõe sobre normas referentes à revalidação de diplomas de cursos de graduação e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jun. 2016. Seção 1, p. 9. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21652040/do1-2016-06-23-resolucao-n-3-de-22-de-junho-de-2016-21651958>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁹ BRASIL. Ministério da de Educação. Gabinete do Ministro. Portaria

de 13 de dezembro de 2016. Ambas são atualmente as bases normativas para revalidação e reconhecimento de diplomas no Brasil.

Essas resoluções trouxeram uniformidade aos processos em todo o território nacional ao estipular que o prazo máximo de duração de um processo de revalidação seja de 180 dias¹⁰, sujeito a penalidades no não cumprimento deste. Ainda, dispõe sobre rol de documentos a serem solicitados, línguas que devem ser aceitas, dispensa de documentação, a dispensa de tradução juramentada para alguns idiomas (inglês, francês e espanhol), a possibilidade de prazo simplificado para os diplomas que já tenham sido objeto de revalidação nos últimos dez anos, a vedação do pedido em mais de uma universidade de maneira concomitante, a possibilidade de aplicação de prova para análise dos conhecimentos e habilidades relativas ao curso, entre outras.

Entretanto, no Brasil o processo de revalidação de diploma ainda é algo complexo e as normativas são muito defasadas, fazendo com que sejamos um dos pa-

Normativa no 22, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2016. Seção 1, p. 9. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22190733/do1-2016-12-14-portaria-normativa-n-22-de-13-de-dezembro-de-2016-22190702>. Acesso em: 15 fev. 2021.

¹⁰ Ibid.

íses mais difíceis do mundo para ter títulos revalidados¹¹. Por essa razão, muitos brasileiros que realizam sua graduação no exterior decidem por não retornar, bem como muitos estrangeiros acabam por excluir o Brasil como uma possibilidade de lugar de residência¹², e, por fim, muitos migrantes e pessoa refugiadas com perfil de alta formação¹³ residentes no país são impedidos de trabalhar em suas áreas de formação, sujeitando-se, muitas vezes, ao subemprego. Só da imigração venezuelana, por exemplo, cerca de 30% tem ensino superior completo¹⁴.

Um aspecto fundamental para a adaptação e integração dos imigrantes e pessoa refugiadas na sociedade brasileira é sua inserção no mercado de trabalho. Em sua maioria, são profissionais que tiveram de abandonar seus empregos, estudos e negócios em

¹¹ BAZZO, Gabriela. FARJADO, Vanessa. *Burocracia é entrave para revalidar diplomas de refugiados*. Folha de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/09/burocracia-e-entrave-para-revalidar-diplomas-de-refugiados.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

¹² HATTEM, Marcel Van. *Fala na Reunião Deliberativa Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara Legislativa*. Facebook, 25 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.facebook.com/watch/?v=412558545958622>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

¹³ ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Um terço dos migrantes com ensino superior no mundo tem qualificação excessiva para trabalho que realizam*. 2018. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/81956-um-terco-dos-migrantes-com-ensino-superior-no-mundo-tem-qualificacao-excessiva-para-trabalho>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

¹⁴ SIMÕES, Gustavo da Frota (Org.). *Pesquisa Perfil Sociodemográfico e Laboral da Migração Venezuelana no Brasil*. Curitiba: CRV, 2017. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

pleno desenvolvimento para sair de seus países de origem, muitas vezes contra a sua vontade naquele momento¹⁵. Muitos ocupavam cargos de destaque e possuem vasta experiência em suas áreas de atuação, inclusive com algum tipo de formação técnica ou universitária¹⁶. Dessa forma, ao chegarem ao Brasil trazem consigo a expectativa de darem continuidade às suas atividades profissionais ou, ao menos, recomeçá-las na mesma área. No entanto, ao procurarem emprego em seus respectivos campos de atuação, esses imigrantes e pessoas refugiadas se deparam com as barreiras burocráticas, processos onerosos e morosos, que impedem o reconhecimento de seus diplomas como válidos no Brasil e, conseqüentemente, de terem acesso a vagas compatíveis com seu perfil e formação profissional.

Existe no Brasil um projeto de revalidação de diplomas para pessoas em situação de refúgio, fruto da parceria da Associação Compassiva com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Pessoa refugiadas (ACNUR)¹⁷, projeto esse que presta toda assistência

¹⁵ ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS) *Um terço dos migrantes com ensino superior no mundo tem qualificação excessiva para trabalho que realizam*. 2018. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/81956-um-terco-dos-migrantes-com-ensino-superior-no-mundo-tem-qualificacao-excessiva-para-trabalho>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ MELLO, Daniel. *Refugiados têm dificuldade para revalidar diploma no Brasil, diz ACNUR*. Agência Brasil, 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-09/refugiados-tem-dificuldade-para-revalidar-diploma-no-brasil-diz#:~:text=Entre%20as%20dificuldades%20est%C3%A3o%20as,apresentar%20todos%20os%20comprovantes%20exigidos.>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

jurídica e custeia todo o processo de revalidação de diploma e, posteriormente, a inscrição nos conselhos regionais profissionais quando preciso.

Um dos casos atendidos pelo projeto é a revalidação de diplomas de Salim, formado em Engenharia de Computação e Informação, a revalidação do diploma foi essencial para que pudesse atuar em sua área de formação:

Aqui no Brasil eu já trabalhei em uma fábrica de jeans, no comércio de acessórios de para celulares, fui manobrista em um estacionamento [...] Foi difícil no começo, mas agora, trabalho em um escritório de advocacia com carteira assinada e muito respeito, num ambiente muito amigável. Quero seguir adiante, dar continuidade aos meus estudos aqui e crescer junto com o Brasil¹⁸.

Antes mesmo de ter a carteira assinada, a alegria de Salim veio pelo renovo da esperança de ter um novo futuro, de se sentir empoderado, e de ter sua dignidade restaurada através do diploma revalidado:

O processo demorou, mas deu certo, enfim consegui ter o meu diploma revalidado. Foi uma conquista que mexeu muito comigo, não vi a hora do dia seguinte amanhecer para ter esse documento em mãos, nem consegui dormir. Fiquei muito feliz e passei a noite ligando para toda a minha família e amigos brasileiros”, disse Salim, com um largo sorriso no rosto¹⁹.

¹⁸ PACHIONI, Miguel. *Refugiado sírio tem diploma revalidado e sonha com futuro próspero no Brasil*. ACNUR ORG, 2017. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2017/10/27/refugiado-sirio-tem-diploma-revalidado-e-sonha-com-futuro-prospero-no-brasil-2/>>.

Acesso em: 15 fev. 2021.

¹⁹ Ibid.

O projeto de revalidação de diplomas, iniciado em 2016, já conseguiu revalidar mais de 80 diplomas de graduação²⁰ de pessoas em situação de refúgio no Brasil, conforme apontado no quadro abaixo.

TABELA 1: Dados Anuais do Projeto de Revalidação de Dipomas de Refugiados²¹

<i>Acnur</i>						
Ano	Iniciados	Arquivados	Deferido	Indeferido	Recusado	Total geral
2016	36	1	6	6	1	50
2017	41	1	11	1		54
2018	31	8	9	7		55
2019	172	10	29	15	7	233
2020	131	16	31	9	21	208
2021	5					5
Total geral	416	36	86	38	28	605

1. Principais Demandas

1.1. Universidades Públicas com Cursos Defasados e Capacidade de Atendimento Limitada

Como já mencionado, apenas universidades públicas podem revalidar diplomas de graduação estran-

²⁰ ASSOCIAÇÃO COMPASSIVA. *Relatório Narrativo*. São Paulo; 2020.

²¹ Ibid.

geiros no Brasil²², e isso é, por si só, um problema, uma vez que a demanda é muito grande perante a capacidade dessas instituições em realizar os procedimentos.

Atualmente, as universidades possuem a capacidade máxima de atendimento por curso de aproximadamente 20 processos de revalidação de diploma por ano, acarretando uma fila de espera que, em alguns casos, chega a 900 pessoas²³. Esse problema seria sanado se aumentasse o número de universidades revalidadoras: um curso que tem grande demanda para revalidação de diploma, por exemplo, é Engenharia de Gás e Petróleo, e atualmente apenas a Universidade Federal do Amazonas tem autorização para fazê-lo, com capacidade de atendimento de apenas cinco processos concomitantes²⁴. Em contrapartida, existem oito universidades privadas que poderiam ofertar o mesmo serviço de revalidação para essa formação²⁵.

Outra questão é a defasagem dos cursos nas uni-

²² BRASIL. MINISTÉRIO DA DE EDUCAÇÃO. Gabinete do Ministro. *Portaria Normativa 22*, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2016. Seção 1, p. 9.

²³ Sem autor: RELATÓRIO de dados com relação de vagas, cursos e área de formação. Disponível em: <<http://plataformacarolinabori.mec.gov.br/consulta-publica/ofertavaga/listar-vagas-curso-area>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

²⁴ Ibid.

²⁵ Sem autor: CADASTRO Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

versidades públicas, cuja oferta é existente apenas em universidades privadas, o que inviabiliza a revalidação de diploma de cursos mais novos como, por exemplo, Design de Games no Brasil²⁶.

1.2 Onerosidade do Processo de Revalidação e Reconhecimento de Diploma Estrangeiro

Para iniciar o processo de revalidação e reconhecimento de diploma estrangeiro, é necessário efetuar o pagamento da taxa que, em muitos casos, ultrapassa em muito o valor do salário mínimo brasileiro, além de ser fora do alcance para pessoas em situação de vulnerabilidade²⁷ como, por exemplo, pessoa refugiadas, imigrantes e brasileiros bolsistas.

1.3 A Inviabilidade dos Requisitos Documentais Solicitados

O rol de documentos obrigatórios para iniciar a revalidação e reconhecimento de diplomas torna o processo extremamente burocrático, já que muitos documentos não são comumente entregues pelas universidades aos alunos quando da conclusão do curso²⁸.

²⁶ Ibid.

²⁷ BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *UFMS cobra R\$ 7 mil para revalidar diploma estrangeiro, taxa mais alta do país*. Disponível em: <<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/712787814/ufms-cobra-r-7-mil-para-revalidar-diploma-estrangeiro-taxa-mais-alta-do-pais?ref=serp>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

²⁸ SOARES, Vívian. *A árdua tarefa de validar um diploma de fora*. Biblioteca Digital do Senado Federal, 2012. . Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/469897/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

Um exemplo é a exigência da nominata e titulação do corpo docente, sem os quais grande parte das universidades sequer aceita protocolar o pedido de revalidação de diplomas²⁹.

Para as pessoas migrantes, há uma série de obstáculos para obtenção posterior desses documentos, em especial financeiros. Para as pessoas em situação de refúgio, a dificuldade é ainda maior, já que muitas vezes sequer conseguem trazer consigo documentos básicos e, para esses, em muitos casos é impossível obtê-los já estando no Brasil.

Normalmente, os documentos necessários para realizar a revalidação do diploma são os dispostos no art. 12, da Portaria Normativa 22 do MEC:

a.diploma;

b.histórico escolar;

c.projeto pedagógico ou organização curricular do curso indicando os conteúdos ou ementas das disciplinas;

d.nominata e titulação do corpo docente;

e.informações institucionais, quando disponíveis, relativas ao acervo da biblioteca e laboratórios, planos de desenvolvimento institucional e planejamento, relatórios de avaliação e desempenho internos ou externos, políticas e estratégias educacionais de ensino,

²⁹ MINVIELLE, Nicole. “*Eu me sinto muito orgulhoso em ser o primeiro Warao a iniciar o processo de revalidação de diploma no Brasil*”. ACNUR, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/04/22/eu-me-sinto-muito-orgulhoso-em-ser-o-primeiro-warao-a-iniciar-o-processo-de-revalidacao-de-diploma-no-brasil/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

extensão e pesquisa, autenticados pela instituição estrangeira responsável pela diplomação;

f. reportagens, artigos ou documentos indicativos da reputação, da qualidade e dos serviços prestados pelo curso e pela instituição, quando disponíveis e a critério do requerente.

Além disso, é necessário que tais documentos, principalmente o diploma e o histórico, estejam consularizados ou apostilados no país onde foram expedidos³⁰. Nos casos destes países serem signatários da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros (Convenção da Haia) os documentos precisarão da apostila que é emitida pelo país de origem e substitui a consularização³¹. Isso porque a Convenção da Haia (também conhecida como “Convenção da Apostila”) é um Tratado Internacional que visa simplificar o processo de autenticação de documentos a serem usados no exte-

³⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DA DE EDUCAÇÃO. Gabinete do Ministro. *Portaria Normativa 22*, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2016. Seção 1, p. 9.

³¹ BRASIL. *Decreto 8.660*, de 29 de janeiro de 2016. Promulga a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, firmada pela República Federativa do Brasil, em Haia, em 5 de outubro de 1961. Planalto – Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8660.htm>. Acesso em: 15 fev. 2021.

rior, promulgada no Brasil pelo Decreto 8.660/2016³². A partir de sua entrada em vigor, em 16 de agosto de 2016, ao invés de percorrer toda uma cadeia de legalização, os cidadãos dos países signatários devem recorrer a um único procedimento, que consiste na emissão da Apostila:

A Apostila é um certificado de autenticidade emitido por países signatários da Convenção da Haia, que é colocado em um documento público para atestar sua origem (assinatura, cargo de agente público, selo ou carimbo de instituição). Esse documento público apostilado será apresentado em outro país, também signatário da Convenção da Haia, uma vez que a Apostila só é válida entre países signatários³³.

Para apostilar o documento, primeiro é necessário verificar se o país emissário é signatário da convenção (é possível acessar o site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para verificar quais países são signatários da Convenção de Haia³⁴). Em seguida, fazer a tradução do documento para a língua do país de destino, lembrando que é sempre prudente solicitar informações junto à representação do país onde o documento será apresentado quanto à necessidade de apresentação de tradução simples ou juramentada junto ao documento original. Enfim, é preciso procurar um cartório pres-

³² Ibid.

³³ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Convenção da apostila da haia*: Perguntas frequentes. CNJ, s/d. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/apostila-da-haia/perguntas-frequentes-5/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

³⁴ Ibid.

tador do serviço – os cartórios são autoridades apostilantes que confeccionam apostila apenas de documentos emitidos em território nacional, e por essa razão o apostilamento deve ser realizado no país emissor dos documentos³⁵.

Para ter validade no Brasil, documentos oriundos de países estrangeiros que não são parte da referida Convenção de Haia devem ser legalizados, unicamente, junto às Repartições Consulares do Brasil no exterior³⁶. O Ministério das Relações Exteriores em Brasília não têm competência legal para efetuar legalização em documentos emitidos em países estrangeiros (procedimento é conhecido como consularização).

Ambos os processos costumam ser dispendiosos para o migrante ou pessoa refugiada, e a determinação da forma de pagamento é de responsabilidade dos consulados ou cartórios prestadores do serviço de apostilamento, por isso é necessário entrar em contato com estes para verificar os valores³⁷. Pessoas já reconhecidas como refugiadas pelo CONARE são dispensadas de apresentar documentos apostilados ou consularizados nos processos de revalidação de diploma³⁸.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Legalização de Documentos Emitidos no Exterior*. Portal Consular, s/d. Disponível em: <<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/legalizacao-de-documentos/documentos-emitidos-no-exterior>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

³⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Gabinete do Ministro. *Portaria Normativa 22*, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de

A Lei 9.474/97 prevê em seus art. 43 e 44 que os processos de integração local deverão levar em conta a situação desfavorável vivida pelas pessoas em situação de refúgio:

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Artigo 44 – 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 pelas pessoas refugiadas³⁹.

1.4 A Morosidade para Finalização dos Processos

Antes das normativas orientadoras como a Portaria 2 do MEC e a Resolução 3 do CNE, algumas universidades possuíam processos tramitando há dez anos⁴⁰.

solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2016. Seção 1, p. 9.

³⁹ BRASIL, CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 9.474*, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Planalto – Presidência da República, s/d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm#:~:text=LEI% 20N%C2%BA%209.474%2C%20DE%2022,1951%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.474%2C%20DE%2022,1951%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%Aancias)>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴⁰ AMORIM, Rovênia. *Novas regras vão facilitar a validação de diplomas*

Com o estabelecimento do prazo de até 180 dias, as universidades passaram a dar celeridade nos processos, a fim de evitar receber multa pelo descumprimento do prazo.

Entretanto, este prazo continua sendo demasiadamente longo.

1.5 Garantia de Acesso a Maiores Possibilidades de Revalidação e Reconhecimento de Diploma

Antes das normativas de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros não havia limite de tentativas. Entretanto, com o advento das mesmas, existe hoje o número máximo de até duas tentativas de revalidar e reconhecer o diploma⁴¹.

A indicação de um número limite de tentativas para revalidação do diploma de graduação, requisito obrigatório para inserção laboral na área, afasta do indivíduo seu direito de buscar meios de subsistência através do trabalho formal. No caso das pessoas refugiadas, este entrave agrava ainda mais sua situação, pois além de buscar recolocação no mercado de trabalho, almeja resgatar parte de sua identidade com a revalidação do diploma.

emitidos por instituições do exterior. Portal 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-externo>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴¹ FLOREQUE, Flávia. *Estudante terá só duas chances para revalidar diploma obtido no exterior*. ANDIFES, 2015. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/estudante-tera-so-duas-chances-para-revalidar-diploma-obtido-no-externo/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

Ademais, o deferimento do pedido destes procedimentos fica a critério das universidades que, no uso de sua autonomia, estabelecem formas de avaliação que em alguns casos podem ser injustas⁴². É o exemplo de uma pessoa refugiada da guerra da Síria, formada em odontologia, submetida por uma universidade federal a uma prova de conhecimentos específicos com prazo de 30 dias para se preparar, tendo como bibliografia obrigatória de estudo cerca de 80 livros⁴³. A coordenadora do referido curso, inclusive, se orgulha em dizer que nunca houve aprovação em tal exame anteriormente. Após ser reprovada, a mesma pessoa refugiada realizou prova de revalidação de diploma em outra universidade, foi aprovada com ótima nota e já está atuando no Brasil em sua área de formação com a devida inscrição no Conselho Regional de Odontologia⁴⁴. Desta forma, caso o solicitante de revalidação de diploma reprovasse duas vezes devido a uma análise injusta, teria seu direito de trabalho digno suprimido pela normativa do MEC que determina apenas duas tentativas. Para garantir que todos tenham acesso a maiores possibilidades de revalidação e reconhecimento de diploma estrangeiro, não deve haver limites para tentativas.

⁴² Sem autor: DEBATEDORES pedem revalidação mais rápida de diplomas emitidos no exterior. Disponível em: <<https://www.abmnet.org.br/noticias/2013/04/16/debatedores-pedem-revalidacao-mais-rapida-de-diplomas-emitidos-no.html>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴³ ASSOCIAÇÃO COMPASSIVA. *Relatório Narrativo*. São Paulo; 2020.

⁴⁴ Ibid.

Por ora, há que se haver o cuidado para que toda a documentação esteja de acordo com as exigências da universidade em questão, a fim de evitar indeferimentos que diminuam a chance de o interessado ter seu diploma revalidado.

2. Legislação

Atualmente, o Brasil não possui uma lei específica para a revalidação de títulos estrangeiros. A Lei n 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁴⁵ estabelece em seu art. 48⁴⁶ que os diplomas de graduação emitidos por instituições estrangeiras devem ser revalidados por universidades públicas brasileiras, enquanto os diplomas de pós-graduação,

⁴⁵ BRASIL, CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 9.394*, de 20 de dezembro de 1999. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Planalto – Presidência da República, s/d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴⁶ Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.

§ 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.

§ 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 (Ibid).

mestrado e doutorado podem ser reconhecidos por universidades públicas ou privadas. Para ambos os processos, é necessário que o curso seja de mesmo nível ou área equivalente ao disponibilizado pela instituição brasileira.

As bases normativas para revalidação e reconhecimento de diplomas no Brasil são a Resolução 3, de 22 de Junho de 2016, do CNE, e, a Câmara de Educação Superior e a Portaria Normativa 22, de 13 de dezembro de 2016, do Ministério de Educação e Cultura. Em observância à autonomia das universidades, há em cada uma delas uma resolução interna sobre revalidação e reconhecimento de diplomas confeccionada seguindo as orientações do MEC e do CNE.

As universidades brasileiras, no uso de sua autonomia, estabelecem e cobram taxas de revalidação de diplomas de graduação com valores que podem variar de R\$170,00 até R\$7.000,00. Esse valor pode ser ainda maior no caso de reconhecimento de diplomas de mestrado ou doutorado, com valores que podem alcançar até R\$14.000,00⁴⁷.

Por essa razão, a partir de ações de incidência da Associação Compassiva junto a Assembleia Legislativa de São Paulo, surgiu a primeira lei estadual de isenção ao pagamento da taxa de revalidação de diplomas

⁴⁷ PACHIONI, Miguel. *Compassiva realiza mutirão de atendimento a refugiados para revalidação de diplomas em São Paulo*. ACNUR ORG, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/08/22/compassiva-realiza-mutirao-de-atendimento/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

para pessoa refugiadas, e posteriormente ações de incidência da sociedade civil e de coletivos de migrantes, com outros 2 estados criando legislações próprias para conceder a isenção do pagamento⁴⁸. São elas:

- a.Lei 16.685/2017⁴⁹ – Estado de São Paulo;
- b.Lei 8.020/2018⁵⁰ – Estado do Rio de Janeiro; e
- c.Lei 19.830/2019⁵¹ – Estado do Paraná.

⁴⁸ ACNUR. *Lei que isenta refugiados de taxas para revalidar diplomas é sancionada em São Paulo*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/03/21/lei-que-isenta-refugiados-de-taxas-para-revalidar-diplomas-e-sancionada-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴⁹ SÃO PAULO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. *Lei 16.685* de 20 de março de 2018. Dispõe sobre a isenção de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados no Estado. Portal do Cidadão – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <[⁵⁰ RIO DE JANEIRO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. *Lei 8.020* de 29 de junho de 2018. Isenta de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados no Estado do Rio de Janeiro. LEGISWEB, 2018. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=363200>>. Acesso em: 15 fev. 2021.](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2018/lei-16685-20.03.2018.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20isen%C3%A7%C3%A3o%20de,para%20os%20refugiados%20no%20Estado&text=Artigo%20%C2%BA%20%2D%20Para%20efeito%20desta,22%20de%20julho%20de%201997.>>. Acesso em 15 fev. 2021.</p></div><div data-bbox=)

⁵¹ PARANÁ. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. *Lei 19.830* de 27 de março de 2019. Isenta do pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, pós-graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado os migrantes em situação de vulnerabilidade, solicitantes de refúgio, refugiados e apátridas no Estado do Paraná. Sistema Estadual de Legislação da Casa Civil, 2019. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=218309&indice=1&totalRegistros=21&anoSpan=2019&anoSelecionado=2019&mesSelecionado=0&isPaginado=true>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

A Lei do estado do Paraná é a única a garantir a isenção para pessoa refugiadas e também aos migrantes em situação de vulnerabilidade, solicitantes de refúgio e apátridas⁵².

A isenção de taxas no acesso de pessoas refugiadas ao reconhecimento de certificados de estudos, diplomas e títulos universitários estrangeiros é fundamentado no art. 22⁵³ da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁵⁴, ratificada pelo Brasil em 1961. Já no âmbito federal, a Lei 9.474/1997⁵⁵ dispõe, em seu art. 44, que o reconheci-

⁵² SALDANHA, Murilo. *Instituto Sendas fecha parceria com ONG Compassiva para revalidar diplomas de refugiados e venezuelanos em Maringá*. Maringá Post, 2019. Disponível em: <<https://maringapost.com.br/cidade/2019/08/14/instituto-sendas-fecha-parceria-com-ong-compassiva-para-revalidar-diplomas-de-refugiados-e-venezuelanos-em-maringa/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁵³ 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. (Série; tratados da ONU, N. 2545, vol. 189, p. 137).

⁵⁴ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189, p. 137. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁵⁵ BRASIL, CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 9.474*, de 22 de julho de 1997.

mento de certificados e diplomas de pessoas reconhecidas como refugiadas no Brasil deverá ser facilitado, sobretudo ao se considerar a situação desfavorável vivenciada por essas pessoas⁵⁶.

No que tange a revalidação de diploma de pessoas em situação de refúgio, a Lei 9.474/1997 reconhece garantias específicas para a proteção e integração de pessoas que passam por essa condição. De acordo com seu art. 44,

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 pela pessoa refugiadas⁵⁷.

Conclusão

A revalidação do diploma é mais que um documento ou até mesmo ferramenta de acesso ao mercado de trabalho formal. É, sobretudo, um resgate de parte da identidade da pessoa em situação de refúgio no

Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Planalto - Presidência da República, s/d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.474%2C%20DE%2022,1951%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%AAsncias>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁵⁶ Art. 44. 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 (Ibid).

⁵⁷ Ibid.

Brasil, além de possibilitar um novo começo.

Alguns documentos reconhecem a identidade da pessoa no Brasil, já a revalidação do diploma reconhece os conhecimentos intelectuais pelos quais a pessoa investiu anos da sua vida para adquirir.

Infelizmente, nem todas as pessoas que estão saindo de seu país de origem para procurarem refúgio em outro lugar conseguem levar consigo o diploma. No caso de Claudine, jornalista da República Democrática do Congo, sua casa foi incendiada, mas ainda assim conseguiu salvar grande parte de seu diploma.

Quando colocaram fogo na minha casa, eu percebi que tinha que parar. Parar. Eu fui atrás de duas coisas que eu salvei. Você pode imaginar o que eu salvei? Comecei a salvar meu filho e meus diplomas⁵⁸.

Migrar não é algo fácil, principalmente quando a migração é forçada. Revalidar o diploma faz parte de uma solução duradoura para a vida dessas pessoas que estão em situação de refúgio, um resgate do direito de trabalhar em sua área de formação, de ter uma vida mais digna, de poder ser reconhecido pela profissão que escolheu ter – enfim, de ter parte da sua identidade restaurada. Segundo Salim:

Vários países têm paz. Eu poderia ter achado isso em outros lugares. Mas eu não encontrei apenas paz aqui no Brasil. Eu encontrei um futuro⁵⁹.

⁵⁸ GOMES, Lia. PACHIONI, Miguel. *Jornalistas Refugiados*. ACNUR ORG, 2021. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/jornalistasrefugiados/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁵⁹ LANGLOIS, Jill. *Organização Compassiva ajuda refugiados a reconstruírem suas carreiras no Brasil*. ACNUR ORG, 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/01/30/organizacao->

A revalidação de diploma é, entre muitas outras coisas, um acesso a direitos humanos. E é através da revalidação do diploma que muitas pessoas encontram no Brasil uma oportunidade de recomeçar.

Referência Bibliográficas

ABMNET. *Debatedores pedem revalidação mais rápida de diplomas emitidos no exterior*. 2013.

ACNUR. *Lei que isenta refugiados de taxas para revalidar diplomas é sancionada em São Paulo*. 2018.

AMORIM, Rovênia. *Novas regras vão facilitar a validação de diplomas emitidos por instituições do exterior*. Portal MEC, 2016.

ASSOCIAÇÃO COMPASSIVA. *Relatório Narrativo*. São Paulo; 2020.

BAZZO, Gabriela. FARJADO, Vanessa. *Burocracia é entrave para revalidar diplomas de refugiados*. Folha de São Paulo, 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Legalização de Documentos Emitidos no Exterior*. Portal Consular, s/d.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *UFMS cobra R\$ 7 mil para revalidar diploma estrangeiro, taxa mais alta do país*. s/d.

CAVALCANTE, Guilherme. *Com revalida mais caro do Brasil UFMS leva puxão de orelha do MPF*. Midiamax, 2019.

compassiva-ajuda-refugiados-reconstruirem-suas-carreiras-no-brasil/ >. Acesso em: 15 fev. 2021.

EMEC. *Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC*. s/d.

FLOREQUE, Flávia. *Estudante terá só duas chances para revalidar diploma obtido no exterior*. ANDIFES, 2015.

GOMES, Lia. PACHIONI, Miguel. *Jornalistas Refugiados*. ACNUR ORG, 2021.

HATTEM, Marcel Van. *Fala na Reunião Deliberativa Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara Legislativa*. Facebook, 25 abr. 2019.

LANGLOIS, Jill. *Organização Compassiva ajuda refugiados a reconstruírem suas carreiras no Brasil*. ACNUR ORG, 2018.

MELLO, Daniel. *Refugiados têm dificuldade para revalidar diploma no Brasil, diz ACNUR*. Agência Brasil, 2019.

MINVIELLE, Nicole. *“Eu me sinto muito orgulhoso em ser o primeiro Warao a iniciar o processo de revalidação de diploma no Brasil”*. ACNUR, 2019.

NOVO, Benigno Núñez. *Reconhecimento/revalidação de títulos de pós-graduação e graduação do exterior no Brasil*. Jus Navigandi, 2019.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Um terço dos migrantes com ensino superior no mundo tem qualificação excessiva para trabalho que realizam*. Nações Unidas Brasil, 2018.

PACHIONI, Miguel. *Compassiva realiza mutirão de atendimento a refugiados para revalidação de diplomas em São Paulo*. ACNUR ORG, 2019.

PACHIONI, Miguel. *Refugiado sírio tem diploma revalidado e sonha com futuro próspero no Brasil*. ACNUR ORG,

2017.

PLATAFORMA CAROLINA BORI. Relatório de dados com relação de vagas, cursos e área de formação. s/d. SALDANHA, Murilo. *Instituto Sendas fecha parceria com ONG Compassiva para revalidar diplomas de refugiados e venezuelanos em Maringá*. Maringá Post, 2019.

SIMÕES, Gustavo da Frota (Org.). *Pesquisa Perfil Socio-demográfico e Laboral da Migração Venezuelana no Brasil*. Curitiba: CRV, 2017.

SOARES, Vívian. *A árdua tarefa de validar um diploma de fora*. Biblioteca Digital do Senado Federal, 2012.

A Integração Local de Pessoas Refugiadas e as Ações das Universidades no Brasil: uma análise acerca do acesso ao ensino superior nas instituições públicas

Maria Luiza Santos*
Sinara Camera**

Introdução

Os fluxos humanos têm oferecido, contemporaneamente, uma série de possibilidades e indicado uma gama de violações que assolam grupos em diversos espaços do globo. As migrações, voluntárias ou forçadas, revelam-se como um fenômeno histórico, mas com números atuais preocupantes, notadamente em relação ao segundo tipo. Figuras que emergem desses movimentos, como as pessoas refugiadas, fazem uma chamada à solidariedade internacional e um repensar nas relações humanas traçadas nos espaços nacionais.

Nesse caminho, a comunidade internacional e os Estados esforçam-se para encontrar soluções dura-

* ~~Doutora em Ciências Sociais~~ pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisadora e Professora titular da Universidade Estadual de Santa Cruz em Ilhéus – Bahia (UESC). Coordenadora do Projeto de pesquisa Migrações e Refúgio: os muros e as pontes do Brasil no século XXI e líder do grupo de pesquisa Observatório das Migrações do Estado da Bahia.

** Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/BRASIL/RS), com estágio doutoral na Universidade de Sevilla (US/ESPANHA/AN), bolsista PDSE; Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (MILA/UFSM/BRASIL/RS). Professora do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA/BRASIL/RS).

douras objetivando a reconstrução da vida dos refugiados, como o repatriamento, a integração local e o reassentamento. No Brasil, a Lei 9.474/1997¹, somada à Convenção relativa o Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)², promulgada pelo Decreto 50.215, de 1961, dispõem sobre as soluções duráveis, nos seus art. 42 a 45³.

Nesse capítulo, o recorte temático do estudo está na integração local, na qual o país de acolhimento deve propiciar condições para a fixação em território nacional, perquirindo, especificamente, sobre quais respostas estão sendo dadas pelas instituições universitárias em relação à questão dos refugiados e as condições de possibilidades a eles oferecidas nesses espaços.

O lócus da pesquisa se concentra na análise do papel de instituições de ensino superior público, bem

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 24 mar. 2021

² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³ Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio. Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares. Art. 44. 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. Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

como das associações das universidades públicas brasileiras Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), verificando as ações e os procedimentos adotados para a acessibilidade ao ensino superior da pessoa refugiada, no sentido de mitigar a condição de vulnerabilidade do refugiado no Brasil e de promover a integração local.

A metodologia desse capítulo consiste no levantamento das informações das universidades públicas federais e estaduais do Brasil que fazem parte das associações acima descritas. Portanto, trata-se de um recorte para amostragem, representando um resultado parcial de pesquisa, em torno de 45,8% em um universo de 109 instituições⁴.

Dessa forma, o presente capítulo foi sistematizado em dois momentos de análise. No primeiro deles, reflete-se sobre o refúgio e a pessoa refugiada, bem como as situações duráveis a ela oferecidas pelos Estados e pela comunidade internacional, voltam-se as luzes para a integração local, verificando o seu tratamento legal e conceitual, bem como os seus desafios práticos. Por fim, analisam-se as ações das universidades brasileiras para o acesso ao ensino superior em relação às pessoas refugiadas e o fomento à sua integração local.

⁴ Disponível em: <<https://www.pebsp.com/lista-de-universidade-federais-do-brasil-2020/amp/>> e <<http://www.universidades.com.br/brasil.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

1. Refúgio e Soluções Duráveis

A pessoa refugiada se qualifica para a proteção da Organização das Nações Unidas (ONU) fornecida pelo Alto Comissariado para Refugiados (ACNUR), de acordo com o Estatuto do ACNUR e, notadamente, as resoluções subsequentes da Assembleia Geral esclarecendo o escopo da competência do ACNUR, independentemente de a pessoa estar em um país que é parte da Convenção de 51 e o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁵ - ou um instrumento regional relevante para refugiados - ou quer tenha sido ou não reconhecido por seu país anfitrião como refugiado de acordo com qualquer um desses instrumentos⁶.

Na Convenção de 51, incorporada pelo Brasil no Decreto 50.215, de 1961, refugiado é entendido como uma pessoa que, devido a um fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade e é incapaz ou, devido a esse medo, está relutante em se valer da proteção daquele país; ou que, não tendo nacionalidade e estando fora do país da sua anterior residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não possa ou, devido a tal receio, não queira regressar a

⁵ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁶ UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. 2011. p. 16. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

ele⁷.

Vale também ressaltar a previsão da Lei 9.474, de 1997, que define os mecanismos para a implementação da Convenção de 51, e determina as providências a serem adotadas no âmbito federal. A legislação traz em seu bojo quem pode ser reconhecido como refugiado, mediante os requisitos referentes a fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupos sociais e opiniões políticas. Explicita sobre a sua condição jurídica, a tramitação do pleito e sua extensão, bem como as atribuições dos órgãos nacionais frente às questões burocráticas. Atribuições no que tange a autorizações, relatórios, registros, recursos e também extradição e cessação da perda da condição de refúgio.

No art. 1º, da Lei 9474, há a previsão de que a pessoa refugiada será assim reconhecida quando:

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

⁷ ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Assembleia Geral. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país⁸.

Quando do reconhecimento da condição de refugiado, os seus efeitos deverão ser estendidos aos cônjuges, aos ascendentes e aos descendentes. Os demais membros do grupo familiar que dependerem economicamente da pessoa refugiada, que se encontrem em território nacional também gozarão desse reconhecimento⁹.

O movimento derivado das migrações forçadas, ampliado em mais de 50% nos últimos 10 anos¹⁰, o destaque oferecido às pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio se deve às condições de vulnerabilidade e ao crescente número desses grupos. Em relação ao tratamento e à gestão dos fluxos de refugiados chama a atenção o envolvimento nacional e internacional para a efetivação dessa realidade:

A gestão dos fluxos de refugiados envolve ainda a atuação das organizações

⁸ BRASIL. *Lei 9.474*: Define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. 1997. n.p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁹ Ibid.

¹⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Relatório global do ACNUR revela deslocamento forçado de 1% da humanidade. 2020*. n.p. Disponível em: <[750](https://www.acnur.org/portugues/2020/06/18/relatorio-global-do-acnur-revela-deslocamento-forcado-de-1-da-humanidade/#:~:text=0%20relat%C3%B3rio%20do%20ACNUR%20%E2%80%9CTend%C3%A2ncias,(categorizados%20como%20deslocados%20internos).>humanidade/#:~:text=0%20relat%C3%B3rio%20do%20ACNUR%20%E2%80%9CTend%C3%A2ncias,(categorizados%20como%20deslocados%20internos)>. Acesso em: 10 fev. 2021.</p></div><div data-bbox=)

internacionais, que buscam o compromisso estatal, mas, para obtê-lo, precisam negociar com as autoridades governamentais a partir de condições postas por elas. A fim de viabilizar operações e programas de assistência a refugiados, as organizações se valem de parcerias com ONGs locais ou internacionais. Nesse ponto, destaca-se a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), [...] da ONU criada no mesmo contexto em que se deu a aprovação da Convenção relativa aos refugiados, no âmbito do pós-guerra. [...] se empenha em concretizar soluções em prol do grupo, tidas como temporárias - como a instalação em campos - ou 'duráveis', por meio do repatriamento, do reassentamento e da integração local. No entanto, tais soluções podem se revelar, na prática, não tão duradouras como se esperava - trazendo à tona dificuldades em torno de sua implementação e efetividade¹¹.

Os esforços normativos e institucionais, originalmente, estiveram focados na proteção intermediária, ou seja, do próprio refúgio. Entretanto a persistência das razões que geram as situações de refúgio, indicaram a necessidade de o ACNUR a desenvolver outras duas etapas de proteção: uma prévia, de prevenção, e outra posterior, de soluções duráveis. Em relação a esta última, tem-se 3 soluções estabelecidas pela comunidade internacional: a repatriação voluntária, que é o regresso da pessoa refugiada ao seu país de origem, findadas as razões do refúgio; o reassentamento, que

¹¹ MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum, v.22, n.43, 2014. n.p. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004306>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

consiste em transferir pessoas refugiadas do país do primeiro asilo a um terceiro Estado que as aceita sob essa condição, havendo a possibilidade de exercer cidadania; e a integração local, visando inserir a pessoa refugiada no ambiente estatal do país de acolhida¹².

A Lei 9474, de 1997, em seu título VII apresenta as Soluções Duráveis à situação de refúgio. O capítulo I¹³ desse título fala da Repatriação e do seu caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio. O capítulo II¹⁴ dispõe sobre a integração local no que se refere aos tramites para o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados. E o capítulo III¹⁵ trata do

¹² JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 153-154.

¹³ CAPÍTULO I Da Repatriação- Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

¹⁴ CAPÍTULO II - Da Integração Local - Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares. Art. 44. 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.

¹⁵ CAPÍTULO III - Do Reassentamento. Art. 45. O reassentamento

reassentamento de refugiados em outros países, quando possível, de maneira voluntária, planejada, com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação na acolhida e determinando as responsabilidades¹⁶.

Ager elenca os âmbitos de acolhimento que podem ser objeto da ação da integração local:

[...] os indicadores aptos a dar forma a uma integração local de sucesso dizem respeito às seguintes políticas: acesso à habitação, emprego, educação e saúde; efetivação de direitos e prática material da cidadania; construção de laços e conexões sociais com a comunidade e com as pessoas que nela vivem; quebra das barreiras que impedem essa conexão, caso do idioma e da cultura; e promoção da segurança e da estabilidade do refugiado no novo país de origem¹⁷.

Definitivamente não é regra, mas existem grandes possibilidades que se dê nesse formato; por fim, a integração pode gerar o sentimento de pertencimento e o desejo de ficar em definitivo. Pode-se verificar que a integração local encontra uma série de desafio, notadamente, produzidos pela ausência de normativas e

de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário. Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

¹⁶ BRASIL. Op. cit.

¹⁷ AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 2, p. 166-191, 2008. p. 184.

políticas públicas que viabilizem a efetiva acolhida e inserção da pessoa refugiada nos ambientes do Estado. É fundamental que o país de acolhida ofereça os instrumentos necessários e suficientes para, a longo prazo, oferecerem condições para o exercício da cidadania e oferecer as condições de proteção adequada¹⁸.

Nesse mesmo sentido reflete Rezende e Fraga:

A integração, nessa perspectiva, não depende apenas do refugiado, mas sim na forma como será acolhido, ou seja, sem discriminações. Isso porque o refugiado traz consigo toda construção de pessoa humana e influências que recebeu no país de origem, o que não necessariamente será igual no seu local de destino¹⁹.

Tais soluções devem estar à disposição e publicizadas para serem aderidas ou não, sempre de maneira voluntária, garantindo a sua segurança com o apoio dos órgãos de proteção. O processo não é simples, uma vez que impacta dimensões legais, econômicas, sociais e culturais do lugar de destino e a compreensão do processo causa em alguns segmentos resistências e até conflitos.

2. As Ações Universitárias para o Acesso e Permanência no Ensino Superior de Pessoas Refugiadas no Brasil

¹⁸ MOREIRA. Op. cit.

¹⁹ REZENDE, Heverton Lopes; FRAGA, Feliipe Vilas Bôas. A Integração Local de Refugiados no Brasil. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 224, ano XX, p. 229-236, set./out. 2020. p. 232. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/download/50577/751375150796/>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

O capítulo em tela se concentra na integração local com relação as ações propostas e efetivadas por universidades públicas brasileiras, em nível estadual e federal, para o acesso ao ensino superior da população refugiada. As ações de que trata a legislação se concentra no acesso a instituições de ensino superior, porém, subtende-se que só o acesso poderá não surtir o efeito de uma solução durável, portanto, políticas de permanência dão ou darão a condição própria da socialização, do aprendizado e da troca de conhecimento com os critérios formais e institucionais exigidos no país de acolhida.

Buscando entender a realidade brasileira no que concerne ao atendimento da legislação e as indicações do ACNUR buscou-se frente as associações de Reitores das ABRUEM e ANDIFES saber se existe uma política própria no sentido da condução pelas instituições universitárias de acolhimento da população refugiada.

O entendimento foi, em ambos os casos, de que as instituições universitárias, nos dois segmentos levantados, possuem autonomia para gerir suas políticas sobre o assunto nos seus respectivos espaços. Essa autonomia fica explícita quando temos como resultado ações bastante diferenciadas dentro dos próprios segmentos que vão do registro de não ter nenhuma ação, política ou normativa quanto à questão, até possuir programas de absorção de refugiados facilitando o ingresso e a permanência.

Além disso, ressalta-se o desenvolvimento proje-

tos de pesquisa e extensão e fazendo parte da Cátedra Sergio Vieira de Melo (CSVM). “Importante citar a Cátedra Sérgio Vieira de Mello que é um projeto de cooperação com universidades brasileiras para promover educação e capacitação aos refugiados”²⁰. Até o ano de referência contava com 22 Instituições de ensino, a partir de 2020 esses números se alteram

[c]om a inclusão da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Salvador (UNIFACS) e a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), já são 27 instituições de ensino superior no Brasil que integram a CSVM. O objetivo da cátedra é de promover o ensino e a pesquisa sobre a temática do deslocamento forçado, assim como implementar projetos de extensão universitária que facilitem a integração de pessoas refugiadas na sociedade, atuando de forma coordenada e em resposta às principais demandas locais²¹.

No levantamento para construção do capítulo, das Universidades brasileiras pesquisadas, algumas delas fazem parte da CSVM. Utilizando como exemplo no âmbito Federal a Universidade Federal do ABC (UFABC), sua instauração se deu em 31 de março de

²⁰ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *Cátedra Sergio Vieira de Mello*. 2019. n.p. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

²¹ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *Cinco universidades se unem à Cátedra Sérgio Vieira de Mello em 2020*. 2020. n.p. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/10/22/cinco-universidades-se-unem-a-catedra-sergio-vieira-de-mello-em-2020/>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

2014 e contempla os três pilares da universidade (pesquisa, ensino e extensão), condição necessária para o acordo de cooperação. Dessa forma, desde 2003, o ACNUR implementa a Cátedra Sérgio Vieira de Mello em cooperação com centros universitários nacionais e com o Comitê Nacional para Refugiados, a fim de promover a educação, pesquisa e extensão acadêmica voltada a população em condição de refúgio é um dos objetivos da Agência da ONU para Refugiados²².

As normativas da Universidade através dos seus Conselhos Superiores estabelecem reservas de vagas para refugiados e solicitantes de refúgio nos seus cursos interdisciplinares e cria a Comissão Especial para Refugiados²³. Aprova a isenção do pagamento das taxas de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros para refugiado se solicitante de refúgio²⁴, altera o seu regimento interno prevendo a possibilidade de vagas para refugiados nos programas de pós

²² ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *O que é a CSVN*. 2019. n.p. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

²³ UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. *Resolução ConsUNI n° 182*. 2017. n.p. Disponível em: <<https://www.ufabc.edu.br/images/consuni/resolucoes/resolucao-consuni-182-estabelece-reserva-de-vagas-para-refugiados-e-cria-a-comissao-especial-para-refugiados.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

²⁴ UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. *Resolução CANOA n. 004*. 2019. n.p. Disponível em: <https://www.ufabc.edu.br/images/consuni/canoa/resolucoes/resolucao_canoa_004_-_aprova_a_isencao_no_pagamento_das_taxas_de_revalidacao_e_reconhecimento_de_diplomas_estrangeiros_para_refugiadospdf.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021

graduação²⁵, oferece curso de língua portuguesa presencial para refugiados e imigrantes em situação de alta vulnerabilidade²⁶ e Institucionaliza internamente a CSVM da UFABC para ensino, pesquisa e extensão para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio²⁷.

Em se tratando de âmbito estadual a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), que também faz parte da CSVM desde 2019 através da Resolução GR-14/2019²⁸ também responde aos três pilares exigidos. Segundo a professora que preside a cátedra, Ana Carolina de Moura Delfim Maciel, o objetivo consiste em dar oportunidade aos refugiados: "o ingresso para refugiados na Unicamp possibilita que o aluno tenha acesso à uma formação acadêmica de qualidade, o que será determinante para uma futura inserção profissional e, conseqüentemente, para uma reintegração na so-

²⁵ UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. *Resolução ConsUNI n° 206*. Institucionaliza internamente a Cátedra Sergio Vieira de Mello da UFABC (CSVM - UFABC) para Ensino, Pesquisa e Extensão sobre Refúgio / Pessoas Refugiadas/Solicitantes de Refúgio e Migrantes. 2020. n.p. Disponível em: <https://www.ufabc.edu.br/images/consuni/resolucoes/resolucao_consuni_206_-_institucionalizacao_da_catedra_srgio_vieira_de_mello_ufabc_assinada.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

²⁶ Curso de Língua Portuguesa Presencial para Refugiados e Imigrantes em Situação de Alta Vulnerabilidade – até o momento, foram oferecidas turmas em 2018 e 2019 pela UFABC. Cf.: <<https://proec.ufabc.edu.br/cursos/cursos-de-extensao/inscricoes-abertas/201-curso-de-lingua-portuguesa-presencial-para-refugiados-e-imigrantes-em-situacao-de-alta-vulnerabilidade>>. Acesso em: 15 fev. 2021

²⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. Op. cit.

²⁸ Disponível em: <<https://www.pg.unicamp.br/resolucoes.php>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

cidade”²⁹.

Com um detalhado Plano de ação para o Biênio 2020/2021³⁰ são apresentadas atividades visando a inserção do refugiado, por meio do acesso e a permanência no ensino superior e atividades de extensão universitária. Citando algumas dessas práticas tem-se ações em curso como revalidação de diploma na graduação e reconhecimento de diploma na pós graduação, grupos e centros de pesquisa, a exemplo do Centro de Estudos em Migrações Internacionais (CEMI) e Núcleo de Estudos sobre a População (NEPO) que detalham suas linhas de pesquisa e seus professores responsáveis, além de atividades extensionistas através de cursos de português para estrangeiros, debates, jogos, publicações, banco de tradutores e interpretes, projetos fotográficos e fóruns permanentes. No âmbito do ensino são realizados seminários interdisciplinares, inclusão do tema do refúgio em ementas de algumas disciplinas, capacitação de professores para trabalhar com o tema, além de voluntariado, bolsas de pesquisa e acordos de cooperação.

A Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), pertencente a Cátedra desde o ano de 2015, ações como Roda de Conversa: Estrangeiros, Migrantes e Refugiados, Curso de Extensão Língua e Cultura Árabes: a

²⁹ UNICAMP abre as portas para estudantes refugiados. 2020. n.p. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/educacao/unicamp-abre-as-portas-para-estudantes-refugiados-29062020>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

³⁰ Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.unicamp.br/refugiados/documentos>>. Acesso em: 15 fev. 2021

construção de Cidadania por meio da Língua e curso de português para estrangeiros estão entre as suas atividades. A UFES conta ainda com O Núcleo de Estrangeiros, Migrantes e Refugiados (NEMIRE) que consiste em um programa de ensino, pesquisa e extensão da Universidade Federal do Espírito Santo. Em 2018 foi instituída a disciplina Sistemas processuais de proteção à pessoas em situação de mobilidade humana (migrantes, refugiados e apátridas) e no curso de Direito continuará ofertando a disciplina intitulada Direito Internacional dos Refugiados. No ano em curso dispõe que pessoas em condições de migração forçada podem pleitear vaga nos cursos de graduação da universidade³¹.

A Universidade de Santa Maria (UFSM) possui o Observatório dos Direitos Humanos e o Grupo de Pesquisa MIGRAIDH. Lança edital para ingresso de refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade. A seleção destina-se aos cursos técnicos, tecnológicos e de graduação da universidade através da Resolução 41/2016³². O Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional, (MIGRAIDH), criado em 2013 e é referência para outras universidades e tem como um de seus objetivos à integração local. O programa também é responsável

³¹ MEDINA, Jorge. *Refugiados podem solicitar vaga em cursos de graduação a partir do dia 28*. 2021. n.p. Disponível em: <<https://www.ufes.br/conteudo/refugiados-podem-solicitar-vaga-em-cursos-de-graduacao-partir-do-dia-28>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

³² Disponível em: <<https://portal.ufsm.br/documentos/publico/documento.html>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello e possui cursos de extensão, cursos em direitos humanos, bolsas de estudo e publicações³³.

Das iniciativas do Migraidh/CSVM, destaca-se o Programa de Acesso ao Ensino Superior e Técnico de Migrantes em Situação de Vulnerabilidade e Refugiados, aprovado na UFSM em 2016 (Resolução 41), ação reconhecida em âmbito nacional como boa prática pelo impacto no fortalecimento do direito de migrantes e refugiados. O Migraidh/CSVM tem contribuído para a construção da política interna de acolhida e permanência de migrantes e refugiados na UFSM³⁴.

A Universidade Federal de Roraima integrou a Cátedra Sérgio Vieira de Mello em maio de 2017. Suas ações abarcam também o ensino, pesquisa e extensão. A disciplina Direito Internacional para Refugiados e Direito Humanitário na graduação em Relações Internacionais e Direito Internacional dos Refugiados na Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF) contemplam o ensino. No campo da Pesquisa, uma parceria com o ObMigra e CNIg registra projetos de pesquisa sobre refugiados em centros urbanos e refugiados e migração internacional para Roraima, além de possuir um Laboratório de Estudos Sobre Migrações, Refúgio e Apatridia (LAMIGRA).

³³ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Migraidh/ Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/grupos/migraidh/>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

³⁴ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Cátedra. s.d. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/cursos/pos-graduacao/santa-maria/ppgd/catedra/>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

Em 2018 foi inaugurado o Centro de Referência para Migrantes e Refugiados.

O objetivo do Centro é prestar serviços de orientação, proteção e integração aos cidadãos venezuelanos e de outras nacionalidades que chegam ao Estado de Roraima. O prédio foi cedido pela UFRR e reformado pela ACNUR que vai coordenar os trabalhos com o apoio da Polícia Federal, Ministério do Trabalho, Prefeitura de Boa Vista, Agências da ONU, Telecom sem Fronteiras e a UFRR³⁵.

A equipe atuante no Centro de Referência para Refugiados e Migrantes é composta por funcionários das Nações Unidas, da UFRR, de organizações da sociedade civil e dos governos municipal, estadual e federal. É um espaço para integração das pessoas refugiadas que chegam a Boa Vista explica Isabel Marquez, representante do ACNUR. Na inauguração o reitor salientou a necessidade de integração entre os parceiros e a necessidade de se colocar no lugar do outro, de forma humanizada e integrada.

Curiosamente em 2019 a Justiça determinou a suspensão do processo seletivo para refugiados e imigrantes na UFRR. O programa estava em vigor desde 2018 e ofertava vagas remanescentes da universidade. A Justiça Federal determinou que a UFRR suspenda o processo seletivo com vagas destinadas a refugiados e

³⁵ UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. *UFRR e agências da ONU no Brasil inauguram Centro de Referência para Refugiados e Migrantes em Roraima*. 2018. n.p. Disponível em: <<https://ufr.br/ultimas-noticias/4370-ufr-e-agencias-da-onu-no-brasil-inauguram-centro-de-referencia-para-refugiados-e-migrantes-em-roraima>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

imigrantes. A decisão de primeira instância é da juíza da 4ª Vara, Luiza Farias da Silva Mendonça, que entendeu haver "discriminação reversa injustificável" na seleção³⁶.

Universidades que não fazem parte da CSVN também podem apresentar número de ações significativas nos seus quadros. A Universidade Federal Fluminense (UFF) através da sua Resolução CEPEX 121/2018³⁷ institui a revalidação de diploma da graduação obtido no exterior por refugiados que são isentos de eventuais taxas na revalidação de diplomas de graduação, mediante apresentação de declaração de hipossuficiência econômica e de comprovada a documentação referente ao refúgio e ao visto humanitário. Na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) são oferecidas anualmente vagas para pessoas em situação de refúgio através de editais, previstos na sua Resolução CON-SU 4 de 2020³⁸. A Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA) em seu regulamento do curso de graduação possibilita em seu art. 417, parágrafo 4³⁹

³⁶ OLIVEIRA, Valéria. *Justiça determina suspensão de processo seletivo para refugiados e imigrantes na UFRR*. 2019. n.p. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/11/30>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

³⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Resolução CEPEX nº 121*. 2018. n.p. Disponível em: <http://www.uff.br/sites/default/files/sites/default/files/imagens-das-noticias/18._bs_049-18_-_resolucao_cepex_121->. Acesso em: 30 jan. 2021.

³⁸ UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIANGULO MINEIRO. *Resolução Consu\UFTM nº 4. 2020*. n.p. Disponível em: <<http://www.uftm.edu.br/graduacao/>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

³⁹ §4 Os refugiados estrangeiros que não estejam de posse dos seus diplomas, históricos 2830 ou outros documentos exigidos, poderão ser

que os refugiados poderão ser submetidos a provas de conhecimentos, conteúdos e habilidades como forma exclusiva de avaliação destinada a revalidação⁴⁰.

A Universidade Federal da Fronteira Sul possui um programa intitulado Programa para estudantes haitianos (PROHAITI) criado em parceria com a Embaixada do Haiti e instituído pela Resolução 32/2013 CONSUNI⁴¹. Esse programa visa contribuir com a integração dos migrantes haitianos à sociedade local e nacional por meio do acesso aos cursos de graduação. São realizados processos seletivos especiais para o preenchimento de vagas suplementares. O estudante que obtiver a vaga será matriculado como aluno regular e estará submetido aos regramentos institucionais. Fica isento dos pagamentos de taxas, comprovando através de declaração por escrito que não possui condições financeiras para tal. Atualmente no Brasil os imigrantes haitianos são acolhidos por portarias específicas com visto humanitário o que não compreende o status de refugiados, fora casos muito específicos. Para a inserção dos demais imigrantes os processos seletivos são normais como o Sistema de Seleção unificada (SISU) por meio do Exame Nacional do Ensino Médio

submetidos a prova de conhecimentos, 2831 conteúdos e habilidades como forma exclusiva de avaliação destinada a Revalidação.

⁴⁰ UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. *Resolução n.1*. 2018. n.p. Disponível em: <https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2018/06/RESOLUCAO_001_2018.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2020.

⁴¹ Disponível em: <<https://www.uffs.edu.br/atos-normativos/resolucao/consuni/2013>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

(ENEM), porém no que tange a revalidação de diploma, a Resolução Conjunta 1/2017⁴² dispõe que migrantes indocumentados poderão ser submetidos a provas de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativas ao curso pleiteado⁴³.

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) adota reserva de vagas em seus cursos de graduação para ingresso de estudantes sob motivações humanitárias, refugiados e portadores de visto humanitário. Essa política está prevista na Resolução 2/2018/CONSUE⁴⁴ que é realizado anualmente, são ofertadas vagas em 29 cursos de graduação. As normas são descritas em editais, disponibilizados no portal da instituição e a pró-reitoria de relações institucionais é responsável pela seleção. Existem também políticas de permanência destinadas especificamente a estudantes refugiados matriculados como o programa de mentoria de ensino, sendo o setor responsável o Departamento de apoio acadêmico ao aluno⁴⁵.

⁴² Disponível em: <<https://www.uffs.edu.br/atos-normativos/resolucao/consunicgae-consunicppgec/2017-0001>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

⁴³ UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL. *UFFS aprova programa para inclusão de cidadãos haitianos nos cursos de graduação*. 2017. n.p. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/institucional/reitoria/diretoria_de_comunicacao_social/noticias/uffs-aprova-programa-para-inclusao-de-cidadaos-haitianos-nos-cursos-de-graduacao>. Acesso em: 30 dez. 2020.

⁴⁴ Disponível em: <<https://documentos.unila.edu.br/editais/all>>. Acesso em: 30 dez. 2020

⁴⁵ UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. *Resolução 2/COSUEN*. 2018. n.p. Disponível em: <<https://portal.unila.edu.br/ingresso/refugiados>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

A Universidade de Brasília (UNB) dispõe em sua regulamentação interna CEPE26/2018⁴⁶ no seu art. 13 que refugiados no Brasil, comprovada sua condição com documentação específica pelo CONARE, que não estejam de posse da documentação requerida para revalidação e outros casos justificados poderão ser submetidos a prova de conhecimentos, conteúdo e habilidades relativas ao curso completo como forma de avaliação.

Em atividade de extensão, o projeto interpretação e tradução de línguas estrangeiras no âmbito do comitê nacional para refugiados no Brasil: a integração linguística como garantia dos direitos humanos visa a implementação de ações de extensão universitária em matéria de interpretação e tradução de línguas estrangeiras no âmbito do CONARE, com o compartilhamento do resultado de pesquisas acadêmicas⁴⁷. Com órgãos partícipes como o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE) visa a harmonização, extração e análise e difusão de sistemas, dados e informações que permitam subsidiar estatísticas sobre migrações internacionais e refúgio para auxiliar políticas públicas.

Possui Curso de especialização em migrações e refúgio visando o desenvolvimento de ações de capa-

⁴⁶ Disponível em: <http://rrde.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=676>. Acesso em: 30 dez. 2020.

⁴⁷ UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Migrações e fronteiras no Distrito Federal: a integração linguística como garantia dos direitos humanos*. 2017. Disponível em: <<https://proa.ua.pt/index.php/formabreve/article/view/4981>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

citação para quem trabalha diretamente com a temática, conta com o HAMARCA⁴⁸ – Coro Internacional que se propõe a espaço de acolhimento com base na pluralidade musical além de outras propostas que versam em atividades artísticas e culturais. A UNB está com proposta para também integrar o ACNUR no Brasil para implementação da CSVM.

A Universidade Federal do Pará (UFPA) no ano de 2020 aprovou processo seletivo especial MIGRE-2020⁴⁹ onde foram ofertadas 104 vagas em 52 cursos de graduação sediados em seus diversos campos. Puderam se inscrever migrantes, refugiados, asilados, apátridas e vítimas de tráfico de pessoas, sem custo para o candidato, comprovando a sua condição. O PSE – MIGRE também um programa da UFPA consiste em políticas afirmativas voltadas a inclusão de apátridas e vítimas do tráfico. A universidade conta com alunos da Venezuela, Gana, Haiti, República Democrática do Congo, Benin e Costa do Marfim.

A Universidade Federal do Ceará (UFC) apresenta projetos de extensão a exemplo de Refugiados, transformações globais, congresso internacional de direito,

⁴⁸ UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Hamaca – Coro da Diversidade da UnB*. 2019. Disponível em:

<Downloads/2479-Texto%20do%20artigo-10762-1-10-20191218.pdf>.

Acesso em: 15 fev. 2021.

⁴⁹SOUZA, Jessica. *Consepe aprova publicação do edital do PSE-MIGRE*. 2020. Disponível em: <<https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/11366-consepe-aprova-publicacao-do-edital-do-pse-migre-para-2020>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

economia, educação e geopolítica⁵⁰, Projeto GEDAI – de direitos humanos que contemplam migrantes e refugiados e ainda a disciplina Direito dos refugiados. Na sua normativa interna, a universidade contempla aos refugiados que não possam exibir a documentação solicitada, admitir-se-á o suprimento por meio de provas em direito.

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) realiza atendimentos a migrantes e refugiados de mais de 56 nacionalidades, em parceria com o CRAI. O objetivo é promover mudanças por meio da efetivação de diálogos com a comunidade e da realização de práticas emancipatórias em conjunto com migrantes e refugiados em parceria com a sociedade civil. A ideia se estende ainda no sentido de fomentar entre os estudantes os valores da interculturalidade baseado no respeito e nos direitos humanos⁵¹.

A Universidade Federal da Bahia (UFBA) dispõe em sua Resolução 07/2018⁵² a garantia de vagas em curso de graduação para imigrantes e refugiados

⁵⁰ UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. *Refugiados Transformações Globais*. Congresso Internacional de Direito, Economia e Geopolítica. 2019. Disponível em: <<https://www.refugiadosglobais.com.br/wp-content/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁵¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. *UFSC realiza atendimento a imigrantes e refugiados durante pandemia de Covid-19*. 2020. Disponível em: <<https://noticias.ufsc.br/2020/05/ufsc-realiza-atendimento-a-imigrantes-e-refugiados-durante-pandemia-de-covid-19>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

⁵² Disponível em: <<https://ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2007.2018%20-%20CAE.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2021

em condição de vulnerabilidade e possui também um programa de extensão denominado Núcleo de apoio a migrantes e refugiados (NAMIR)⁵³.

Na esfera estadual podem-se citar iniciativas na Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) com o grupo de pesquisa Observatório das Migrações do estado da Bahia, com publicações na área das migrações e do refúgio e projetos de pesquisa⁵⁴. A universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), que através do Curso de Letras, e em parceria com a Fundação Maçônica Educacional, oferta o Curso para Imigrantes de Introdução à Língua Portuguesa. Este curso é destinado a imigrantes morando em Porto Alegre que ainda não se comunicam na língua portuguesa com o objetivo de preparar imigrantes a utilizar a língua portuguesa para a comunicação e ao mesmo tempo oportunizar prática no ensino da Língua Portuguesa para alunos do curso de Licenciatura em Língua Portuguesa da UERGS. Possui também grupos de pesquisa e publicações⁵⁵. A Universidade regional do Cariri (URCA)

⁵³ UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Núcleo de Apoio a Migrantes e Refugiados. 2020. Disponível em: <<http://www.direitoshumanosnamir.ufba.br/>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

⁵⁴ UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Colóquio Internacional sobre Migrações e Capacitação em Políticas Sociais. 2019. Disponível em: <http://www.uesc.br/noticias/?acao=exibir&cod_noticia=4213>. Acesso em: 03 fev. 2021.

⁵⁵ UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. *UERGS e Fundação Maçônica Educacional firmam termo de cooperação técnica*. 2017. Disponível em: <<https://www.uergs.edu.br/uergs-e-fundacao-maconica-educacional-firmam-termo-de-cooperacao-tecnica>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

possui o Observatório das Migrações no Estado do Ceará⁵⁶, que juntamente com o Observatório das Migrações em São Paulo – Núcleo de Estudos populacionais (NEPO-UNICAMP) e o Observatório da Vida Estudantil (UNILAB) lançou o Atlas Temático “Migrações Internacionais Região Nordeste”⁵⁷. Juntamente com o Comitê de Migração e refúgio do Cariri se organizam para tratar da acolhida aos venezuelanos residentes. A parceria se estende através de projetos de extensão.

Algumas universidades não possuem ainda em seus quadros políticas voltadas para população refugiada, nem normativas nem alunos refugiados. A Universidade de Pernambuco (UPE) sinalizou a não existência de legislação ou normativas que contemplem a população refugiada. A Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS) informou que estão em processo de estruturação da Política de Assistência Estudantil, e a partir do questionamento apresentado, houve a necessidade de se incluir ações voltadas para o referido público.

⁵⁶ UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI. *Observatório das Migrações no Estado do Ceará passa a integrar equipe de pesquisadores do INCT com projeto aprovado no CNPq*. 2016. Disponível em: <<http://www.urca.br/novo/portal/index.php/latest-news/975-observatorio-das-migracoes-no-estado-do-ceara-passa-a-integrar-equipe-de-pesquisadores-do-inct-com-projeto-aprovado-no-cnpq>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

⁵⁷ UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI. *Lançamento do Atlas Temático do Observatório das Migrações*. 2019. Disponível em: <<http://www.urca.br/novo/portal/index.php/latest-news/45532-lancamento-do-atlas-tematico-do-observatorio-das-migracao-em-sao-paulo-unicamp-e-observatorio-das-migracoes-no-estado-do-ceara-urca-sera-dia-18-no-salao-de-atos>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

No âmbito Federal a Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) , a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), a Universidade Federal do Tocantins (UFT), a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a Universidade Tecnológica federal do Paraná (UTFRP), a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) a Universidade federal de Viçosa (UFV) , a Universidade Federal do Maranhão (UFMA), a Universidade federal de Goiás (UFG) , a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), a Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e a Universidade Federal do sul e sudeste do Pará (UNIFESSPA) informaram não dispor de política, legislação, normativas ou projetos voltados para a população em estudo.

Conclusão

Refugiados são pessoas que não escolheram estar nessa condição. Tal circunstância pode ser temporária, mas pode lograr grande período de tempo. As normativas e as políticas públicas, internacionais e nacionais, a exemplo do Estatuto do Refugiado bem como a Nova Lei de Migração, no Brasil, dão o amparo legal para essa população e são robustas na perspectiva da acolhida.

Esse capítulo trouxe um levantamento parcial de Universidades Federais e Estaduais brasileiras que contemplam em suas normativas e resoluções ações relativas à integração local através da vivência e inserção

acadêmicas. A integração local não é um processo simples, ao contrário é gradativo e está atrelado a demandas de várias ordens: sociais, econômicas e culturais. As diretrizes são tomadas pela população que acolhe, em alguns exemplos, através de projetos de extensão percebe-se uma participação da população acolhida, o que é significativo quando se trata de vieses culturais distintos e escolhas profissionais que devem ser propiciadas. Integrar os refugiados nesse processo de debate e decisão sobre a integração local possibilita uma participação recíproca onde ambos os grupos possuem voz.

Ao analisar-se esse processo na esfera das instituições de ensino superior públicas do Brasil, há uma conjuntura bastante diferenciada entre as instituições. Algumas apresentam distanciamento total do tema, o que reflete na ausência de políticas acadêmicas, enquanto outras, mesmo com as dificuldades em diversas esferas da integração quanto de interação social e cultural, conseguem promover ações no que tangem ao aspecto legal previsto nas soluções duradouras. Percebe-se que maiores esforços merecem ser despendido bem como maior conhecimento das políticas migratórias no Brasil e no mundo no sentido de fomentar uma melhor estrutura institucional bem como políticas acadêmicas.

Sente-se a falta de um norte ou uma diretriz desenhada pelas instituições que agregam as instituições de ensino superior. A autonomia é importante, porém,

em algumas políticas, principalmente as de caráter humanitário, uma diretriz pode impulsionar ações em instituições que não possui projeto na área, haja vista que só o questionamento da pesquisa já deu razão a algumas justificarem e indicarem um repensar em seus planejamentos. É relevante a ampliação da discussão, a produção de mais pesquisas sobre o tema e a prática sobre a integração de refugiados através das universidades uma vez que traz uma dinâmica de vida e autoestima significativa.

Mesmo apresentando resultado parcial, a análise realizada demonstra que o tema ainda é inexistente para muitas realidades acadêmicas. Outras, entretanto, apresentam um crescimento em seus projetos e políticas constantes, muitas vezes estabelecendo a parceria com o ACNUR e fazendo parte da Cátedra Sergio Vieira de Melo. As contribuições desse grupo podem ser enriquecedoras para os grupos que ainda não conseguem explorar essa realidade trazendo as percepções, perspectivas e experiências dos refugiados para serem inseridas e acolhidas pela e na comunidade local, a fim de fomentar uma integração local humanizada e globalizante.

Referências Bibliográficas

ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *O que é a CSVM*. 2019.

ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *Cinco universidades se*

unem à Cátedra Sérgio Vieira de Mello em 2020. 2020.

ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *Cátedra Sergio Vieira de Mello*. 2019.

ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiados* – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Lisboa: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 2, 2008.

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

MEDINA, Jorge. *Refugiados podem solicitar vaga em cursos de graduação a partir do dia 28*. 2021.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* v.22 n.43 Brasília jul./dez. 2014.

OLIVEIRA, Valéria. *Justiça determina suspensão de processo seletivo para refugiados e imigrantes na UFRR*. 2019.

REZENDE, Heverton Lopes; FRAGA, Fellipe Vilas Bôas. A Integração Local de Refugiados no Brasil. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 224, set./out. 2020, ano XX, p. 229-236, 2020.

SOUZA, Jessica. *Consepe aprova publicação do edital do PSE-MIGRE*. 2020.

UNICAMP abre as portas para estudantes refugiados. 2020.
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. *Co-lóquio Internacional sobre Migrações e Capacitação em Políticas Sociais.* 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. *UERGS e Fundação Maçônica Educacional firmam termo de cooperação técnica.* 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. *Núcleo de Apoio a Migrantes e Refugiados.* 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL. *UFFS aprova programa para inclusão de cidadãos haitianos nos cursos de graduação.* 2017.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Hamaca – Coro da Diversidade da UnB.* 2019.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Migrações e fronteiras no Distrito Federal: a integração linguística como garantia dos direitos humanos.* 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. *UFRR e agências da ONU no Brasil inauguram Centro de Referência para Refugiados e Migrantes em Roraima.* 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. *UFSC realiza atendimento a imigrantes e refugiados durante pandemia de Covid-19.* 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. *Cátedra.* s.d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. *Refugiados Transformações Globais Congresso Internacional de Direito, Economia e Geopolítica.* 2019.

UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI. *Lançamento*

do Atlas Temático do Observatório das Migrações. 2019.
UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI. *Observa-
tório das Migrações no Estado do Ceará passa a integrar
equipe de pesquisadores do INCT com projeto aprovado no
CNPq. 2016.*

UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES). *Handbook and Guidelines on Procedu-
res and Criteria for Determining Refugee Status. 2011.*

A Proteção de Dados Pessoais de Pessoas Refugiadas e Solicitantes de Refúgio

Melissa Martins Casagrande*
Glenda Gonçalves Gondim**
Derek Assenço Creuz***
Carolina Stephani Melnik Blicharski****

Introdução

A sociedade da informação¹ apresenta desafios sem precedentes. No Brasil, a questão é regulamentada por um conjunto de instrumentos legislativos, sendo o principal a Lei Geral de Proteção de Dados², que estabelece de que maneira a coleta e o tratamento de dados pessoais deverá ocorrer. O debate acerca da proteção de dados pessoais apresenta desafios, como, por

* Doutora em Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico pela McGill University. Pós-doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Unisantos e do Grupo de Pesquisa Direito, Biotecnologia e Sociedade da UFPR. Advogada.

** Doutora em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora da Escola de Direito e Ciências Sociais da Universidade Positivo (UP). Advogada.

*** Bacharel em Direito pela Universidade Positivo (UP). Pós-graduando em Direitos Humanos pelo Curso CEI/Faculdade CERS. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Unisantos.

**** Bacharel em Direito pela Universidade Positivo (UP). Pós-graduanda em Processo Civil e Direito Civil pela Escola Superior de Advocacia do Paraná (ESA/PR). Advogada.

¹ Cf. CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura, Volume I. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

exemplo, a relação entre a proteção de dados e refúgio. Considerando que refugiados fogem de seus Estados de origem e/ou residência habitual devido a um bem fundado temor de perseguição e, portanto, são titulares de proteção internacional, surge o dever de confidencialidade, situado, *a priori*, na contramão de uma configuração que adota informação como elemento central, tal qual a sociedade da informação em si.

Propõe-se, neste capítulo, um estudo crítico-analítico do direito à proteção de dados pessoais de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, considerando-se o bem fundado temor de perseguição e a indispensabilidade dos direitos inerentes ao refúgio. Busca-se identificar e estabelecer as características, os limites e possíveis riscos à privacidade e à proteção de dados no contexto do refúgio. A análise proposta é qualitativa, sob a ótica do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), por meio de revisão de literatura e análise documental. A partir dos resultados obtidos, examina-se o papel da proteção de dados pessoais para a garantia integral dos direitos assegurados na Convenção relativa ao Status dos Refugiados, exemplificado por estudo do caso brasileiro.

1. Refúgio e o Dever de Confidencialidade

A Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)³ é considerada a pedra an-

³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

gular do DIR⁴. De acordo com seu art. 1A(2)⁵, uma pessoa será considerada refugiada se, devido a um bem fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opinião política, estiver fora de seu Estado de nacionalidade ou residência habitual e não possa ou não queira se valer da proteção conferida por esse Estado ou não queira ou não possa retornar para esse Estado, em virtude de tal temor.

A definição de pessoa refugiada apresentada pela Convenção de 51 provou ser insuficiente para fazer frente aos desafios suscitados pelo deslocamento forçado de milhões de pessoas no Sul Global nas últimas décadas⁶. Por isso, tornaram-se necessárias abordagens regionais⁷ e surgem, nesse contexto, dois instrumentos normativos que criaram ou confirmaram normas regionais com definições expandidas de refúgio⁸: a Convenção da Organização da União Africana sobre

⁴ HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 91.

⁵ “1A.(2) *As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it*”.

⁶ ARBOLEDA, Eduardo. Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism. *International Journal of Refugee Law*, v. 3, n. 2, p. 185-207, 1991. p. 186.

⁷ FISCHER DE ANDRADE, José H. Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective. *International Journal of Refugee Law*, v. 10, n. 3, 1998. p. 391.

⁸ ARBOLEDA. Op. cit., p. 187.

Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados na África (Convenção da OAU), de 1969⁹, e a Declaração de Cartagena, de 1984¹⁰ na América Latina.

Ao se afastar da ênfase individualizada (relativa ao sujeito) de perseguição da Convenção de 51 em direção às condições disruptivas no Estado de origem¹¹, definições expandidas de refúgio buscam assegurar proteção em virtude de riscos situacionais. Essas definições expandidas adotam critérios caracterizados pela natureza indiscriminada, imprevisível ou coletiva dos riscos em relação a uma pessoa, a um grupo de pessoas ou a uma população¹² (independentemente de

⁹*“The term “refugee” shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality”*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>>.

¹⁰*“Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order”*. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2021.

¹¹ SHARPE, Marina. The 1969 OAU Refugee Convention in the Context of Individual Refugee Status Determination. In: TÜRK, Volker; EDWARDS, Alice; WOUTERS, Cornelis (Eds.). In *Flight from Conflict and Violence: UNHCR’s Consultations on Refugee Status and Other Forms of International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 122.

¹² Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

um sujeito determinado).

Ainda que a definição de pessoa refugiada oferecida pela Convenção de 51 adote o bem fundado temor de perseguição como uma de suas figuras centrais¹³, não há delimitação conceitual precisa e direta acerca do teor da expressão no texto do tratado¹⁴. Nesse sentido, o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado¹⁵ apresenta a perspectiva que o conceito de perseguição, conforme apresentado no art. 1A(2), envolve violações de direitos humanos ou outros graves danos, geralmente, mas não sempre, envolvendo um elemento repetitivo ou sistemático¹⁶.

Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Cartagena Declaration. Montevideu, 2014, para. 8.

¹³ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Genebra, 2019, p. 19.

¹⁴ GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 4.

¹⁵ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

¹⁶ ACNUR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Genebra, 2019. p. 21. Também é apresentada no documento a perspectiva de que nem toda forma de discriminação resulta em perseguição. Em linhas gerais, entende-se que somente atos discriminatórios que conduzam a consequências de natureza consideravelmente prejudicial para a

O bem fundado temor de perseguição, aliado à ameaça de violação de direitos humanos da pessoa que solicita de refúgio, dá origem a desdobramentos inerentes a esse *status* jurídico, como o princípio da não devolução (*non-refoulement*) e o dever da confidencialidade. O *non-refoulement*, previsto no art. 33 da Convenção de 51¹⁷, veda a devolução de pessoas para o Estado de origem ou para qualquer Estado em que a vida, a segurança ou a liberdade da pessoa esteja em risco¹⁸. Atualmente, o princípio da não devolução

vítima podem resultar em perseguição. A respeito dessa discussão, cf. FISCHER DE ANDRADE, José H. On the Development of the Concept of 'Persecution' in International Refugee Law. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, 2008. p. 135-136; CANADÁ. Immigration and Refugee Board of Canada. *Interpretation of the Convention Refugee Definition in the Case Law*. Toronto: Legal Services; Immigration and Refugee Board of Canada, 2005. p. 3.9-3.10; CANADÁ. *Federal Court. Molnar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*. 2005 FC 98. Toronto: Federal Court of Canada, 21 de janeiro de 2005; REINO UNIDO. House of Lords (Judicial Committee). *Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department; R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A.P.)*. Londres: House of Lords, 25 de março de 1999.

¹⁷ "Article 33. 1. No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. 2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country."

¹⁸ LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (Orgs.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 90 e 107.

é considerado costume internacional, sendo, portanto, vinculante para todos os Estados, independentemente da ratificação da Convenção de 51¹⁹.

A confidencialidade, por sua vez, é relevante em virtude da situação de vulnerabilidade de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio²⁰. É importante ressaltar que o dever de confidencialidade se configura simultaneamente: (i) como garantia legal, em relação à privacidade e à proibição de ingerência no DIDH; (ii) como princípio orientador do regime internacional do refúgio, visando a outorga de segurança, integridade e não discriminação a pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio; e (iii) como política essencial ao procedimento de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, uma vez que assegura confiança, imparcialidade e efetividade ao procedimento²¹.

Existe uma relação intrínseca entre confidencialidade e o procedimento de reconhecimento da condição de refugiado²², especialmente considerando que

¹⁹ ALLAIN, Jean. The jus cogens nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, v. 13, n. 4, p. 533-558, out. 2001. p. 538.

²⁰ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *UNHCR Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information*. Genebra, 2005.

²¹ NOGUEIRA, Maria Beatriz Nonna. Refúgio e Confidencialidade das Informações: Convergindo Direito, Princípio e Política. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 227-237.

²² Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*. Global Consultations on International Protection, 2nd meeting (EC/

o compartilhamento de dados pessoais ou quaisquer outras informações relativas à solicitantes de refúgio com autoridades do país de origem seria contrário ao espírito da Convenção de 51²³.

Uma vez que o reconhecimento do status de pessoa refugiada almeja proteger o indivíduo em virtude de seu bem fundado temor de perseguição²⁴ e de graves e generalizadas violações de direitos humanos, todos dados pessoais são classificados, por excelência, como confidenciais, e o compartilhamento de informações com o Estado de origem é, via de regra, proibido²⁵. Por isso, o dever de confidencialidade, relacionado *a priori* ao direito à privacidade²⁶, expande seu escopo e almeja a proteção integral dos direitos humanos do

GC/01/12). Nova Iorque, 2001. p. 13.

²³ “O direito à privacidade e seus requerimentos de confidencialidade são especialmente importantes para um solicitante de refúgio, cuja solicitação inerentemente pressupõe um temor de perseguição pelas autoridades do Estado de origem e cuja situação pode ser posta em perigo se a proteção de sua informação não for assegurada. Seria contra o espírito da Convenção de 1951 compartilhar dados pessoais ou quaisquer outras informações referentes a solicitantes de refúgio com as autoridades de seu Estado de origem antes da denegação final do processo de solicitação de refúgio” (tradução livre). In: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *UNHCR Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information*. Genebra, 2005. p. 2.

²⁴ NOGUEIRA. Op. cit., p. 231.

²⁵ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR*. Nova Iorque, 2015, p. 25; Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *UNHCR Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information*. Genebra, 2005. p. 4.

²⁶ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *UNHCR Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information*. Genebra, 2005. p. 2.

indivíduo. Denota-se, desta maneira, uma relação indissociável entre o DIR e o DIDH²⁷. Duas observações exemplificam a relação entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos: (i) os motivos elencados no conceito de refugiado da Convenção de 51 são idênticos àqueles que proíbem a discriminação em tratados de Direito Internacional dos Direitos Humanos²⁸; e (ii) existe uma conexão entre o conceito de perseguição e a falha de Estados em assegurar direitos humanos²⁹. Neste sentido, argumenta-se que o direito à proteção de dados pessoais também se relaciona a contextos de refúgio.

2. A Sociedade da Informação e o Direito (Autônomo) à Proteção de Dados Pessoais

Vive-se na era da sociedade da informação que tem início com o desenvolvimento dos veículos de comunicações³⁰ e se solidifica a partir da revolução tecnológica³¹, assim denominada porque o instrumento de poder é a informação, não só recebida, mas refleti-

²⁷ McADAM, Jane. *The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection*. Genebra: ACNUR, 2006. p. 4.

²⁸ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*. Genebra: ACNUR, 1990. p. 8.

²⁹ HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Promise of Refugee Law. *Harvard International Law Journal*, v. 31, n. 1, p. 129-174, 1990. p. 162.

³⁰ PINHEIRO, Patrícia Peck. *Direito Digital*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 52.

³¹ CASTELLS. Op. cit., p. 88.

da³², e cuja fonte primária são os dados³³. O advento da internet e das inovações tecnológicas deu origem a um novo paradigma, representado, sobretudo, pelo *Big Data*³⁴, que possibilita o processamento de dados em velocidade sem precedentes³⁵. Assim, surge uma nova concepção do direito à privacidade, em que a abstenção do Estado em relação à esfera privada do indivíduo, formulada na máxima “*the right to be left alone*”³⁶, não mais é suficiente. Requerem-se ações concretas do Estado que visem assegurar o cumprimento e a efetividade desse direito por meio da manutenção de controle sobre as próprias informações³⁷. Além de determinar quais dados deverão permanecer fora do domínio público, trata-se também de quais dados serão processados e de que forma se dará sua coleta e processamento. A privacidade também vai além do direito à autode-

³² PINHEIRO. Op. cit., p. 74.

³³ DONEDA, Danilo. O direito fundamental à proteção de dados pessoais. In: MARTINS, Guilherme Magalhães; LONGHI, João Victor (Coords.). *Direito Digital: direito privado e internet*. Indaiatuba: Editora Foco, 3ª ed., 2020. p. 35.

³⁴ Big Data são “*very large sets of data that are produced by people using the internet, and can only be stored, understood, and used with the help of special tools and methods*”, ou seja, são grandes conjuntos de dados que são produzidos por pessoas usando a internet, e que somente podem ser armazenados, entendidos e utilizados com o auxílio de ferramentas e métodos especiais ou específicos (tradução livre). (BIG DATA. In: *Cambridge Dictionary*. Cambridge: Cambridge University Press, online, s/d.)

³⁵ DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. 2ª ed. rev., atual. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 149.

³⁶ Cf. WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The right to privacy. *Harvard Law Review*, n. 5, p. 193-220, 1890.

³⁷ RODOTÁ. A vida na sociedade de vigilância: privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 92.

terminação informativa, abarcando valores, direitos e garantias essenciais como a liberdade, a igualdade, a democracia e a própria dignidade do indivíduo³⁸.

Uma vez que as informações colhidas a partir do processamento de dados extrapolam o fornecido pelo titular, essa prática pode apresentar ofensa ao princípio da dignidade humana, basilar tanto no ordenamento jurídico brasileiro quanto na ordem jurídica internacional, já que a informação pessoal se encontra objetivamente vinculada ao seu titular e é caracterizada por critérios identificadores ou por seus próprios atos³⁹. Essa preocupação, originalmente de caráter técnico e restrito a bancos de dados, passa a se voltar para uma proteção mais abrangente, direcionada ao titular e vinculada aos direitos humanos, deparando-se com um direito autônomo⁴⁰ à proteção de dados pessoais.

A problemática da sociedade da informação e dos percalços dos dados pessoais, imbuídos num ambiente digital que requer reespecificação e recontextualização

³⁸ FRAZÃO, Ana. Objetivos e alcance da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coords.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas Repercussões no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Editora, 2019. p. 109.

³⁹ DONEDA. Op. cit., 2019, p. 34.

⁴⁰ Há uma desvinculação do direito à proteção de dados pessoais para assumir “características próprias” (Ibid., p. 24) e assim, tornar-se um direito autônomo, o que foi reconhecido pela jurisprudência brasileira, em julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387*. [...] Relatora: Min. Rosa Weber, 07 de maio de 2020).

do modelo normativo vigente⁴¹, adquire especial relevância frente ao dever de confidencialidade em relação a pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio: como salvaguardar a necessidade da manutenção da confidencialidade em um contexto em que a informação é o elemento central? A próxima seção deste capítulo compreende essa análise.

3. Proteção de Dados Pessoais e Refúgio

A discussão acerca da proteção das informações de pessoas que buscam reconhecimento do *status* de pessoa refugiada não é recente⁴², mas adquiriu novos contornos com o Pacto Global sobre Refugiados⁴³ (PGR), pois o PGR reforça o papel dos princípios de

⁴¹ SAMPAIO, José Adércio Leite; FURBINO, Meire; MENDIETA, David. A Declaração Universal dos Direitos Humanos nos espaços digitais: uma necessidade em tempos cibernéticos. *Revista Jurídica Unicuritiba*, v. 4, n. 61, p. 30-69, out./dez. 2020. p. 66.

⁴² A interrelação entre proteção de dados e mobilidade humana é considerada um dos pontos-chave para a proteção de migrantes, pessoas refugiadas e outras pessoas deslocadas. A proteção da privacidade foi adotada como um princípio para a proteção dessas pessoas durante a pandemia causada pela COVID-19, sobretudo em relação à proteção de dados em sistemas de saúde e vigilância da liberdade de movimento (Human Mobility and Human Rights in the COVID-19 Pandemic: Principles of Protection for Migrants, Refugees, and Other Displaced Persons. *International Journal of Refugee Law*, v. 32, n. 3, out. 2020. p. 555).

⁴³ O Pacto Global sobre Refugiados (PGR) teve seu texto proposto pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e foi aprovado como Resolução da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2018. O PGR, assim como o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (PGM), são derivados da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

proteção de dados no processo de coleta e disseminação de dados pessoais, incluindo os princípios da necessidade, proporcionalidade e confidencialidade⁴⁴.

No entanto, os contornos dessa problemática ainda são pouco definidos: de um lado, o direito à proteção de dados pessoais enquanto direito autônomo (ou seja, enquanto direito independente do direito à privacidade) ainda não é uma realidade no Direito Internacional⁴⁵; de outro, a relação entre a proteção de dados e refúgio ainda não está amplamente desenvolvido tanto na literatura especializada quanto na prática. Enquanto a coleta e compartilhamento de dados pessoais é essencial em crises humanitárias, tais dados podem apresentar grande risco se permitirem a identificação ou localização de pessoas forçadamente deslocadas, ou se revelarem outras partes sensíveis de suas identidades⁴⁶.

⁴⁴ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁴⁵ Deve-se ressaltar que pode se identificar um direito autônomo à proteção de dados pessoais no âmbito europeu, em que a Regulação Geral de Proteção de Dados fixa seu escopo em torno da proteção de direitos e liberdades fundamentais de pessoas naturais, em particular do direito à proteção de dados pessoais (União Europeia. *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*. Estrasburgo, 2016.). Até janeiro de 2021, não foram identificados tratados internacionais de direitos humanos de âmbito global com disposição em sentido similar.

⁴⁶ CAPOTOSTO, Jill. *The mosaic effect: the revelation risks of combining humanitarian and social protection data*. Humanitarian Law & Policy, Genebra: International Committee of the Red Cross, 09 de fevereiro de 2021.

Por isso, objetiva-se, nesta seção, apontar alguns dos temas correlatos ao objeto deste capítulo. Para tanto, a discussão adota como alicerce a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) brasileira⁴⁷ (Lei nº 13.709/2018), ilustrando os questionamentos levantados a partir de cruzamento de informações.

3.1. Dever de Confidencialidade

No Brasil, o dever de confidencialidade em relação à solicitantes de refúgio possui expressa previsão legal: o art. 20 da Lei 9.474/97 determina que “o registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações”⁴⁸. O princípio da confidencialidade deve se aplicar em todas as instâncias do processo de reconhecimento da condição de pessoa refugiada bem como a todas as pessoas nele envolvidas⁴⁹. Além disso, a confidencialidade é compulsória, tendo efeito ainda que o Estado de origem do indivíduo solicitante seja considerado seguro⁵⁰. O ACNUR reforça que, em caso de transferência de dados para outras partes,

⁴⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁴⁹ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*. Nova Iorque, 2005. p. 2-1.

⁵⁰ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *UNHCR Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information*. Genebra, 2005. p. 2.

o dever de confidencialidade também se aplica, independentemente da existência de um acordo de transferência de dados entre o ACNUR e essa(s) parte(s)⁵¹.

Uma vez que o objetivo principal da legislação é assegurar ao indivíduo controle sobre seus dados pessoais a fim de garantir sua privacidade e outros direitos correlatos, a autodeterminação informativa adquire papel central⁵². Isso, contudo, não assegura a confidencialidade da informação por conta própria, já que a legislação não a torna confidencial, mas, tão somente, regula a forma pela qual o tratamento desses dados deverá ocorrer. Para tanto, elencam-se critérios sensíveis ao contexto que determinam o grau de proteção outorgado. É necessário, dessa maneira, que haja atenção específica às necessidades de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, algo sem expressa previsão legal na LGPD⁵³. Por isso, a próxima temática analisada está balizada pela seguinte indagação: qual grau de proteção deve ser atribuído a dados que identifiquem a pessoa refugiada ou solicitante de refúgio?

3.2. Dados Pessoais Sensíveis

Dados pessoais sensíveis são uma categoria de

⁵¹ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR*. Nova Iorque, 2015. p. 35.

⁵² A LGPD, por exemplo, adota a autodeterminação informativa como seu fundamento.

⁵³ É importante ressaltar que a LGPD possui seção específica sobre o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes, o que denota a atenção dos legisladores às necessidades de um grupo específico.

dados pessoais presentes no texto da LGPD que, ao estar intrinsecamente vinculada à não discriminação, almeja atribuir um grau adicional de proteção a dados específicos em virtude de seu potencial lesivo⁵⁴. Uma vez que a coleta de dados sensíveis e de perfis sociais e individuais pode levar à discriminação, a privacidade deve ser interpretada, de um lado, como a proteção de escolhas de vida contra qualquer forma de controle público e estigma social e, por outro, como a reivindicação dos limites que protegem o direito de cada indivíduo a não ser simplificado, objetivado e avaliado fora de contexto⁵⁵. Nesse sentido, a natureza dos dados sensíveis, unida ao seu potencial lesivo, justifica o *standard* de proteção mais rigoroso⁵⁶.

Somente podem ser sensíveis os dados relacionados à dignidade da pessoa humana, uma vez que se trata de dados especialmente suscetíveis perante fins discriminatórios, como estigmatização, exclusão ou segregação⁵⁷. Neste contexto, a privacidade, em sua

⁵⁴ KONDER, Carlos Nelson. O tratamento de dados sensíveis à luz da Lei 13.709/2018. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coords.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas Repercussões no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Editora, 2019. p. 455. O conceito de potencial lesivo se relaciona à capacidade e possibilidade de atribuição de dano ao(s) bem(ns) jurídico(s) objeto(s) dos direitos cuja titularidade pertence ao indivíduo.

⁵⁵ RODOTÁ. Op. cit., p. 12.

⁵⁶ NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila; KORKMAZ, Maria Regina Detoni Cavalcanti Rigolon. A normatividade dos dados sensíveis na Lei Geral de Proteção de Dados: ampliação conceitual e proteção da pessoa humana. *Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias*, v. 5, n. 1, 2019, p. 75.

⁵⁷ KONDER. Op. cit., p. 455.

forma de autodeterminação informativa, une-se ao reconhecimento da construção dinâmica da identidade pessoal para formar novo instrumento da proteção jurídica do ser humano contra ameaças de estigmatização e discriminação oriundas do desenvolvimento tecnológico⁵⁸. Especialmente relevante é o princípio da não discriminação, que, devendo ser refletido em todas as circunstâncias em que o uso de dados, sensíveis ou não, gere alguma forma de desvalor ou indução a resultados desiguais, servirá como base de sustentação da tutela de dados pessoais sensíveis⁵⁹.

Dados com estrito caráter pessoal, *a priori*, podem se revelar sensíveis em razão de seu contexto e de seu titular⁶⁰, uma vez que o tratamento, em certo contexto fático, pode revelar informações sensíveis relacionadas ao(s) titular(es)⁶¹. Denota-se, desta maneira, que são os dados, em determinado contexto, que reclamam para si a classificação de dados sensíveis⁶². A LGPD

⁵⁸ Ibid., p. 451.

⁵⁹ MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/18). *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 19, n. 3, 2018, p. 174.

⁶⁰ A LGPD determina que a proteção de dados sensíveis se aplica a qualquer tratamento de dados pessoais que revele dados sensíveis e que apresente danos ao titular. No entanto, deve-se levar em consideração o rol taxativo do art. 5º, II, o que excluiria os dados ora questionados neste trabalho como, por exemplo, nome completo e nacionalidade.

⁶¹ TEPEDINO, Gustavo; TEFFÉ, Chiara Antonia Spadaccini de. Consentimento e proteção de dados pessoais na LGPD. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coords.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas Repercussões no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 309-310.

⁶² KONDER. Op. cit., p. 456.

apresenta um rol taxativo de dados sensíveis, não contemplando informações como, por exemplo, nome e nacionalidade. Por isso, considerando que (i) a natureza dos dados de pessoas sob o mandato do ACNUR⁶³ é geralmente sensível; e que (ii) existem riscos inerentes ao processamento de dados pessoais, tais como perda, divulgação, alteração ou acesso acidental, não autorizado, ilegal ou ilegítimo desses dados⁶⁴, argumenta-se que é essencial reconsiderar, em sede nacional e internacional, o grau de proteção automaticamente atribuído aos dados pessoais normalmente considerados públicos de pessoas refugiadas ou solicitantes de refúgio. Em relação a pessoas forçadamente deslocadas, limitar o risco imposto à revelação de dados sensíveis significa não apenas entender a informação que já está disponível, mas também adotar medidas proativas para criar e administrar conjuntos de dados mais seguros⁶⁵.

3.3. Cláusulas de Exclusão

A Convenção de 51 e a Lei 9474/97 determinam que não serão consideradas refugiadas as pessoas que

⁶³ Atualmente, as pessoas sob o mandato do ACNUR são pessoas refugiadas, solicitantes de refúgio, pessoas apátridas, pessoas retornadas e pessoas internamente deslocadas (ainda que, no caso dessa última categoria, o ACNUR não possua um mandato geral ou exclusivo). Diferencia-se, portanto, do mandato da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (UNRWA, em inglês), que, em essência, abarca pessoas refugiadas palestinas.

⁶⁴ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR*. Nova Iorque, 2015. p. 7 e 26.

⁶⁵ CAPOTOSTO. Op. cit.

tenham cometido crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade ou que sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. Além disso, a Convenção de 51 prevê que os Estados ratificantes “não expulsarão um refugiado que esteja regularmente no seu território, senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública” (art. 32.1).

Por sua vez, a LGPD também delimita sua aplicabilidade no art. 4º. Almejando o equilíbrio entre a proteção da privacidade, enquanto direito individual, e a proteção da segurança pública, enquanto direito coletivo⁶⁶, a LGPD define que seus dispositivos não se aplicarão a casos em que o tratamento de dados pessoais seja realizado para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais.

O uso da segurança pública como justificativa para a flexibilização de garantias juridicamente estabelecidas é tema amplamente debatido⁶⁷. No entanto, é necessário cautela: a securitização de um tema é uma construção social⁶⁸ e, sendo fundamentada em elemen-

⁶⁶ PINHEIRO. Op. cit., p. 78.

⁶⁷ Cf. NYMAN, Jonna. What is the value of security? Contextualising the negative/positive debate. *Review of International Studies*, v. 42, n. 5, p. 821-839, 2016; BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*, v. 11, n. 2, p. 171-201, 2005.

⁶⁸ VIANA E SILVA, Caroline Cordeiro; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. A Teoria da Securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 69, e007, s/p., 2019. p. 3.

tos morais ou ideológicas, é subjetiva⁶⁹. Compreendida como um ato discursivo⁷⁰, a securitização depende da combinação entre características intrínsecas do discurso e condições sociais capazes de favorecer o convencimento de uma audiência capaz de reconhecer os riscos decorrentes das ameaças existenciais, possibilitando a legitimação de medidas emergenciais para lidar com tais ameaças⁷¹.

A securitização da migração, por exemplo, está no cerne da defesa de comunidades existentes contra estranhos cujos números e diferenças são interpretados como uma ameaça existencial à identidade comunal, bem como aos seus direitos e privilégios⁷². Por isso, “a natureza existencial da ameaça é diferente da percepção de segurança tradicional⁷³, o que demonstra que a adoção de uma perspectiva de segurança pode ser balizada por ideologias que almejam determinado fim/ns⁷⁴. É essencial que se faça uso cauteloso do critério da segurança pública como justificativa para escusar a proteção de dados pessoais, especialmente

⁶⁹ FIERKE, Karin M. *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press, 2015. p. 34.

⁷⁰ HAMMERSTAD, Anne. The Securitization of Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Orgs.). *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 267.

⁷¹ VIANA E SILVA; PEREIRA. Op. cit., p. 4.

⁷² HAMMERSTAD. Op. cit., p. 275.

⁷³ VIANA E SILVA; PEREIRA. Op. cit., p. 5.

⁷⁴ A respeito disso, cf. GAUDINO, Uno. *The Ideological Securitization of COVID-19: Perspectives from the Right and the Left*. E-International Relations, 28 de julho de 2020.

em contextos que envolvem pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, já sujeitas à securitização no discurso público⁷⁵.

Conclusão

A sociedade da informação, combinada à economia da vigilância⁷⁶, traz um protagonismo revigorado aos dados pessoais. Nesse sentido, o debate acerca da necessidade de proteção das informações de pessoas forçadamente deslocadas não é inédito⁷⁷. No entanto, considerando que esses dados não mais se relacionam tão somente à privacidade do indivíduo, mas, sim, aos seus direitos humanos de forma mais abrangente e indispensável à sua proteção, torna-se essencial uma discussão atrelada às suas necessidades e sensível aos seus contextos que apresente soluções adequadas e eficientes.

Nesse sentido, a confidencialidade adquire pa-

⁷⁵ Cf. GULMEZ, Recep. The Securitization of the Syrian Refugee Crisis Through Political Party Discourses. *Journal of International Migration and Integration*, v. 20, p. 887-906, 2019; CHAMI, Georgina; BROWN, Christopher; ROY, Nalanda. *The securitization of Post-9/11 reception patterns of refugees, asylum seekers, and migrants: deconstructing the Venezuelan Exodus (A case study)*. Migration and Development, 2020.

⁷⁶ Cf. CUÉLLAR, Mariano-Florentino; HUQ, Aziz Z. Economies of Surveillance. *Harvard Law Review*, v. 133, p. 1280-1336, 2020.

⁷⁷ Cf., por exemplo, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *UNHCR Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information*. Genebra, 2005; Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR*. Nova Iorque, 2015.

pel central para o *status* jurídico de pessoas refugiadas. O caminho ainda é longo e falta muito por construir – no Brasil, por exemplo, a LGPD entrou, majoritariamente, em vigor em 2020. Além disso, não há abundância de instrumentos legais internacionais que posicionem o direito à proteção de dados pessoais como direito autônomo. Entretanto, é possível afirmar que pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio são particularmente vulneráveis a violações relacionadas à proteção de dados pessoais em virtude da configuração de um bem fundado temor de perseguição, motivo pelo qual a confidencialidade se torna não apenas um dever, mas, sobretudo, um princípio a ser seguido no tratamento e processamento desses dados. Tendo em mente as obrigações jurídicas internacionais contraídas pelo Brasil, é necessário que um debate sobre a relação entre refúgio e proteção de dados ocorra, mobilizando não apenas agentes governamentais, mas, também, a sociedade civil e pessoas refugiadas. É igualmente importante lembrar que “*data is not just bytes in the ether – data is people*”⁷⁸.

O ordenamento jurídico brasileiro confere a dados pessoais sensíveis maior proteção jurídica em virtude do potencial lesivo desproporcional em caso de violação ou vazamento de dados⁷⁹. Pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio são particularmente vulneráveis a tais violações. Sugere-se, assim, que seja confe-

⁷⁸ “Dados não são apenas bytes no éter – dados são pessoas” (tradução livre). In: CAPOTOSTO. Op. cit.

⁷⁹ NEGRI; KORKMAZ. Op. cit., p. 75.

rido um grau adicional de proteção a esses dados ao considerá-los sensíveis, uma vez que apresentam potencial lesivo desproporcional aos seus titulares.

No entanto, observa-se que existe um rol taxativo que prescreve quais dados podem ser considerados sensíveis. Com esse entrave, dificulta-se a realização da sugestão acima apresentada. Isso não impede, no entanto, que o Estado brasileiro observe boas práticas internacionais acerca da temática de proteção de dados de pessoas forçadamente deslocadas e as traduza e incorpore ao seu ordenamento jurídico interno, por meio da gramática dos dados sensíveis. Esse avanço jurídico é um passo importante não somente para assegurar os direitos humanos de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, mas, também, para garantir o cumprimento de obrigações jurídicas internacionais por parte do Brasil, inclusive das obrigações previstas na Convenção de 51.

Referências Bibliográficas

ALLAIN, Jean. The jus cogens nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, v. 13, n. 4, p. 533-558, 2001.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary* by Dr. Paul Weis. Genebra: ACNUR, 1990.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum*

Procedures). Global Consultations on International Protection, 2nd meeting (EC/GC/01/12). Nova Iorque, 2001.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*. Nova Iorque, 2005.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *UNHCR Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information*. Genebra, 2005.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Cartagena Declaration*. Montevideú, 2014.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR*. Nova Iorque, 2015.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Genebra, 2019.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *UNHCR Global Trends 2019. Forced Displacement in 2019*. Genebra, 2020.

ARBOLEDA, Eduardo. Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism. *International Journal of Refugee Law*, v. 3, n. 2, p. 185-207, 1991.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*, v. 11, n. 2, p. 171-201, 2005.

BIG DATA. In: CAMBRIDGE DICTIONARY, Cambridge: Cambridge University Press, online, s/d.

CANADÁ. Federal Court. *Molnar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*. 2005 FC 98. Toronto: Federal Court of Canada, 21 de janeiro de 2005.

CANADÁ. *Immigration and Refugee Board of Canada. Interpretation of the Convention Refugee Definition in the Case Law*. Toronto: Legal Services; Immigration and Refugee Board of Canada, 2005.

CAPOTOSTO, Jill. *The mosaic effect: the revelation risks of combining humanitarian and social protection data*. Humanitarian Law & Policy. Geneva: International Committee of the Red Cross, 09 de fevereiro de 2021.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*, Volume I. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CHAMI, Georgina; BROWN, Christopher; ROY, Nalanda. *The securitization of Post-9/11 reception patterns of refugees, asylum seekers, and migrants: deconstructing the Venezuelan Exodus (A case study)*. Migration and Development, 2020.

CUÉLLAR, Mariano-Florentino; HUQ, Aziz Z. Economies of Surveillance. *Harvard Law Review*, v. 133, p. 1280-1336, 2020.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados*

- peessoais*. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.
- DONEDA, Danilo. O direito fundamental à proteção de dados pessoais. In: MARTINS, Guilherme Magalhães; LONGHI, João Victor (Coords.). *Direito Digital: direito privado e internet*. Indaiatuba: Editora Foco, 3^a ed., 2020.
- FIERKE, Karin M. *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press, 2^a ed., 2015.
- FISCHEL DE ANDRADE, José H. Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective. *International Journal of Refugee Law*, v. 10, n. 3, p. 389-409, 1998.
- FISCHEL DE ANDRADE, José H. On the Development of the Concept of 'Persecution' in International Refugee Law. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, p. 114-136, 2008.
- FRAZÃO, Ana. Objetivos e alcance da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coords.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas Repercussões no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Editora, 2019.
- GAUDINO, Uno. The Ideological Securitization of COVID-19: Perspectives from the Right and the Left. *E-International Relations*, 28 de julho de 2020.
- GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Mi-*

gration Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014.
GULMEZ, Recep. The Securitization of the Syrian Refugee Crisis Through Political Party Discourses. *Journal of International Migration and Integration*, v. 20, p. 887-906, 2019.

HAMMERSTAD, Anne. The Securitization of Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Orgs.). *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 265-277.

HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Promise of Refugee Law. *Harvard International Law Journal*, v. 31, n. 1, p. 129-174, 1990.

HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Human Mobility and Human Rights in the COVID-19 Pandemic: Principles of Protection for Migrants, Refugees, and Other Displaced Persons. *International Journal of Refugee Law*, v. 32, n. 3, p. 549-558, 2020.

KONDER, Carlos Nelson. O tratamento de dados sensíveis à luz da Lei 13.709/2018. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coords.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas Repercussões no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Editora, 2019.

LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOL-

SON, Frances (Orgs.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

McADAM, Jane. *The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection*. Geneva: ACNUR, Research Paper No. 125, 2006.

MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/18). *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 19, n. 3, p. 159-180, 2018.

NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila; KORKMAZ, Maria Regina Detoni Cavalcanti Rigolon. A normatividade dos dados sensíveis na Lei Geral de Proteção de Dados: ampliação conceitual e proteção da pessoa humana. *Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias*, v. 5, n. 1, p. 63-85, 2019.

NOGUEIRA, Maria Beatriz Nonna. Refúgio e Confidencialidade das Informações: Convergindo Direito, Princípio e Política. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GO-DOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

NYMAN, Jonna. What is the value of security? Contextualising the negative/positive debate. *Review of International Studies*, v. 42, n. 5, dez. 2016, p. 821-839.

PINHEIRO, Patrícia Peck. *Direito Digital*. São Paulo: Saraiva, 2016.

PINHEIRO, Patrícia Peck. *Proteção de Dados Pessoais: Comentários à Lei n. 13.709/2018 (LGPD)*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

REINO UNIDO. *House of Lords (Judicial Committee). Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department; R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A.P.)*. Londres: House of Lords, 25 de março de 1999.

RODOTÀ, Stefano. *A vida na sociedade de vigilância: privacidade hoje*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SAMPAIO, José Adércio Leite; FURBINO, Meire; MENDIETA, David. *A Declaração Universal dos Direitos Humanos nos espaços digitais: uma necessidade em tempos cibernéticos*. *Revista Jurídica Unicuritiba*, v. 4, n. 61, out./dez. 2020, p. 30-69.

SHARPE, Marina. *The 1969 OAU Refugee Convention in the Context of Individual Refugee Status Determination*. In: TÜRK, Volker; EDWARDS, Alice; WOUTERS, Cornelis (Eds.). *In Flight from Conflict and Violence: UNHCR's Consultations on Refugee Status and Other Forms of International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 116-140.

TEPEDINO, Gustavo; TEFFÉ, Chiara Antonia Spadacini de. *Consentimento e proteção de dados pessoais na LGPD*. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coords.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas Repercussões no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 287-322.

VIANA E SILVA, Caroline Cordeiro; PEREIRA, Alex-

sandro Eugenio. A Teoria da Securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 69, e007, s/p., 2019 [ePub].

WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The right to privacy. *Harvard Law Review*, n. 5, 1890, p. 193-220.

Direito Internacional dos Refugiados e a Construção da Imagem da Pluralidade: reflexões entre mídia e Direitos Humanos como aliados para a conscientização

Gabriela Soldano Garcez*

Introdução

A Comunicação Social deve ter como objetivo último (e primordial) a melhora das relações humanas na atual sociedade pluralista e complexa, em que pessoas de diferentes culturas convivem num ambiente dominado pelos veículos de comunicação de massa (efeito ampliado pelas revoluções tecnológicas, que tornaram a sociedade ainda mais conectada e globalizada). Nesse sentido, a mídia age como agente (público e político) ao formar padrões de vida e de grupos sociais, crenças e hábitos, moldando a opinião pública, sendo, atualmente, o principal transmissor de informação à massa, bem como de comportamentos humanos e de exemplos. É, portanto, um agente multiplicador de sentido, inclusive no que se refere a representação da pluralidade de culturas convivendo no mesmo espaço físico, tendo em vista os movimentos originados a partir da condição de refúgio.

~~*Professora Permanente do~~ Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) da Universidade Católica de Santos. Pós-doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha. Doutora em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental, ambas com bolsa CAPES, pela Universidade Católica de Santos. Advogada.

Nesta linha de raciocínio, o presente capítulo visa indicar, primeiramente, a relevância de uma sistemática de proteção internacional ao fenômeno de pessoas em deslocamento entre fronteiras a partir do Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Em seguida, aborda a importância da construção da imagem da pluralidade pelos veículos de comunicação por serem capazes de atingir (e influenciar) a grande massa, com o objetivo de influenciar realidades particulares e grupais, visando o reconhecimento das diferenças, mas permitindo a interculturalidade, além de evitar crescentes processos de exclusão social, a partir do entendimento da função social da mídia como formadora de opinião pública (até mesmo a respeito do status de refugiado).

Dessa forma, indica o papel social da mídia como agente de promoção dos Direitos Humanos e da conscientização intercultural (fundamental para o respeito na sociedade plural do século XXI), que, ao informar com qualidade à população, tem o potencial de formar agentes multiplicadores de mensagens e interações positivas. Assim, é proposto o debate da configuração do refúgio como um movimento social nas suas relações e/ou interações com os processos midiáticos e dinâmicas decorrentes a partir das interações comunicacionais, com foco no papel intercultural e recontextualizador da mídia no cotidiano.

1. Direito Internacional dos Refugiados: a importância de uma proteção internacional às pessoas em des-

locamento

O fenômeno e a frequência (cada vez maior) com que os refugiados se deslocam entre fronteiras a procura de proteção e atenção especial é atualmente assunto de preocupação global. Assim, “no início do século XX, o problema dos refugiados se tornou uma preocupação da comunidade internacional, que, por razões humanitárias, começou a assumir responsabilidades para proteger e assistir os refugiados”¹, principalmente após a criação, em 1950 do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), até hoje existente, e da regulamentação na Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)², (primeiro tratado internacional a versar sobre a condição dos refugiados, indicando direitos e deveres) e seu Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)³, bem como da Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índia sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)⁴ em âmbito regional⁵, sendo ainda regulado no Brasil

¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Manual de procedimento e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra: ACNUR, 2011. p. 5.

² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁴ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁵ RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 84.

pela Lei 9474/1997⁶, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva no âmbito do Ministério da Justiça (art. 11), o que representou um avanço na temática por seguir, em linhas gerais, as disposições da Convenção de 51 (inclusive a definição ampla de refúgio, conforme art. 1º, da Lei mencionada⁷), e, mais recentemente, também pela nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017⁸), que traz em seu bojo alguns dispositivos específicos para a questão do refúgio (principalmente no que se refere aos art. 2º, 111, 121 e 122⁹).

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁷ Texto na íntegra do artigo 1º, da Lei 9474/1997: “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”.

⁸ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁹ Texto dos artigos na íntegra: art. 2º: “Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares”; art. 111: “Esta Lei não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por tratados vigentes no Brasil e que sejam mais benéficos ao migrante e ao visitante, em particular os tratados firmados no âmbito do Mercosul”; art. 121: “Na aplicação desta Lei, devem ser observadas as disposições da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio”; e, art. 122: “A aplicação desta Lei não impede o tratamento mais favorável assegurado por tratado em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Trata-se de um instituto do Direito Internacional de cunho humanitário (fruto do eixo do DIR, com atuação ao lado do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e do Direito Internacional Humanitário (DIH) para a proteção dos direitos básicos dos seres humanos no plano internacional)¹⁰, com o objetivo primordial de proteger a pessoa humana (de forma individual e/ou coletiva), ao permitir que se busque abrigo em lugar seguro, em razão de fundados temores de perseguições por motivos odiosos (ou seja, toda e qualquer forma de discriminação injustificada e ilegítima), como de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e, por conta disso, encontra-se fora de seu país de nacionalidade ou de residência e não possa ou não queira acolher-se à proteção de sua nação de origem.

Ademais, é também considerado refugiado aquele indivíduo que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (conforme texto integral do inciso III, do art. 1º, da Lei 9474/1997).

Portanto, a concessão do refúgio pressupõe a existência de condições objetivamente tipificadas (pois, é necessário a apresentação de uma razoável expectativa de perseguição a partir dos motivos elencados acima, que deve ser aferida por critérios objetivos¹¹), vez que

¹⁰ *Ibid.*, p. 66.

¹¹ LOPES, Rodolfo Soares Ribeiro. *Direito Internacional Público: À luz dos Direitos Humanos e jurisprudência internacional*. Salvador:

não é atividade discricionária do Estado, pois, presentes os requisitos, o poder estatal tem o dever de acolher a pessoa ou enviá-la a território seguro. É, dessa forma, uma atribuição de status de refúgio forma meramente declaratória¹².

Percebe-se então que, a importância da concessão do status de refúgio está na proteção e na garantia do direito à vida e à integridade física e mental da pessoa, que pode ser ameaçada por conta de perseguições, que colocam em risco a dignidade da pessoa humana, o que faz com que procure proteção em outro Estado.

O art. XIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹³ garante justamente que toda pessoa, “vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”¹⁴, procurando abrigo e proteção fora do Estado em que se encontra, salvo no caso de “perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas”¹⁵. Tal entendimento é repetido, em âmbito interamericano, no Pacto de São José da Costa Rica¹⁶, no art. 22, parágrafo 7º e 8º¹⁷, enfatizando que “em nenhum caso o estran-

Editora JusPodivm, 2018. p. 140

¹² GONÇALVES, Maria Beatriz Ribeiro. *Direito internacional Público e Privado*. 5.ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 277

¹³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

¹⁷ Texto na íntegra do art. 22, parágrafos 7º e 8º, do Pacto de São José da

geiro 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 em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”¹⁸, que garante, assim, aplicação ao princípio do *non refoulement*¹⁹ (também conhecido como “proibição de expulsão”, descrito no art. 33, parágrafo 1º, da Convenção de 51²⁰), tendo em vista que o refugiado faz jus as normas de proteção peculiares enquanto permanecer no território do ente estatal para onde se deslocou.

Dessa forma, em termos gerais, a condição e o status de refúgio concede ao indivíduo no mínimo os mesmos direitos a que os outros estrangeiros fazem jus no território em que buscaram abrigo, além de proporcionar um tratamento peculiar em vários aspectos de-

Costa Rica: “[...] 7. 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. 8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 10.ed. Salvador: JusPodvim, 2018. p. 392.

²⁰ Texto na íntegra do artigo 33, parágrafo 1º, da Convenção de 51 sobre a “Proibição de expulsão ou de rechaço”: “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”.

vido a sua situação particular. Isso porque, é necessário facilitar a inclusão (social, econômica e ambiental, em termos de acesso ao direito ao desenvolvimento) e a integração dos refugiados nos Estados de acolhida, respeitando suas individualidades e necessidades.

2. Construção da Imagem da Pluralidade

Como a sociedade do século XXI é inerentemente plural, diante das diferentes culturas existentes convivendo na mesma dimensão espacial, principalmente por conta dos movimentos entre fronteiras, denota-se a importância da construção da imagem da pluralidade com a promoção do respeito a tolerância, convivência pacífica e interação entre os grupos sociais, para que haja a possibilidade de “existência e interação equitativa de diversas culturas, assim como à possibilidade de geração de expressões culturais compartilhadas por meio do diálogo e respeito mútuo”, conforme o conceito de “interculturalidade” integralmente contido no art. 4º, item 8, da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais²¹, com o objetivo de construir realidades particulares e grupais, visando o reconhecimento das diferenças e interações com o outro, para evitar os crescentes processos de exclusão social.

Esse conhecimento a respeito das realidades mencionado, na atual sociedade de informação, é realizado,

²¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm>. Acesso em: 18 fev. 2021.

primordialmente, por meio dos veículos de comunicação de massa. Assim, a interculturalidade e as migrações contemporâneas em busca de refúgio ganham visibilidade pública por meio da atuação da mídia, que tem a capacidade de atingir e influenciar a grande “massa”²² ao ser utilizada como ferramenta da globalização, disseminando a respeito de Direitos Humanos e educação intercultural, indo além da simples tolerância, objetivando a convivência pacífica e o compartilhamento de informações, bem como “à superação do horizonte das diferenças culturais e, a transformação das culturas por processos de interação”²³.

Ao lado das clássicas demandas por cidadania social, econômica e civil, passam a assumir protagonismo, por um lado, a chamada cidadania intercultural, entendida como aquela passível de ser construída a partir de uma comunicação capaz de produzir um ‘lugar’ ou uma ‘ética’ que permita a combinação entre universalismos e particularismos culturais²⁴.

²² Aqui referida como a comunicação realizada em série com o objetivo de atingir a maior quantidade possível de indivíduos, que estão submetidos aos meios de comunicação e a eles fazem referência. Cf. RITTES, André. *Máquina de fazer doido: reflexões sobre a televisão na era da Absolutização da Imagem*. Santos: Editora Iporanga, 2000; DEFLEUR, Melvin Lawrence. *Teorias da Comunicação de Massa*. Tradução da 5. ed. norte-americana, Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993; BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é comunicação*. São Paulo: Brasiliense, 2013.

²³ DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. Multiculturalismo versus Interculturalismo: por uma proposta intercultural do Direito. *Revista Desenvolvimento em Questão*. Ano 6, nº. 12, p. 63-86, julho/dezembro de 2008. p. 76. Disponível em: < <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/160>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

²⁴ CORTINA, A. *Cidadão do mundo: para uma teoria da cidadania*. São

Dessa forma, através da atuação dos veículos de comunicação de massa é possível construir a imagem do “outro”, com respeito às particularidades socioculturais (oriundas da interculturalidade), vez que esta é a grande responsável, na atualidade, por levar informação sobre os mais diversos setores à população.

*The media can counter hatred messages and foster trust and inclusiveness, facilitate dialogue, promote tolerance, reflect diversity and challenge misconceptions about the “other” which are one of the root causes of violent conflict. [...] The free flow of information and ideas enabled by the use of new technologies strengthens democratic governance, inclusive, participatory and responsive political and social processes, and a culture of peace*²⁵.

Atua, portanto, na condição de principal difusor das imagens sobre o assunto, construindo as representações das diferentes culturas à população, podendo servir, portanto, como um espaço de auxílio à promoção de “uma cultura de respeito, de tolerância, de solidariedade, [...] que contribui para a tarefa de criar ambientes de proteção, [...] e finalmente um espaço para a sensibilização da comunidade, da nação, sobre

Paulo: Loyola, 2005. p. 116.

²⁵ “A mídia pode conter mensagens de ódio e fomentar a confiança e a inclusão, facilitar o diálogo, promover a tolerância, refletir a diversidade e desafiar os conceitos errôneos sobre o “outro”, que são uma das raízes dos conflitos violentos. [...] O livre fluxo de informações e ideias possibilitado pelo uso de novas tecnologias fortalece a governança democrática, processos políticos e sociais inclusivos, participativos e responsivos e uma cultura de paz” (tradução livre). UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Draft Medium-Term Strategy: 37 C/4 2014-2021*. Paris: UNESCO, 2013. p. 40.

a importância de manter vigente um sentimento humanitário”²⁶.

E, por esta razão, a mídia deve estar comprometida com a diversidade e suas diferentes formas de expressão, construindo uma imagem da pluralidade que promova o respeito e a inclusão (não o seu inverso), tendo em vista que concede as informações necessárias a respeito do assunto para que todos possam compreender o mundo que habitam, tratando com justiça e respeito as diferentes perspectivas sobre o tema, promovendo, assim, a interculturalidade através do intercâmbio de conhecimento e do diálogo intercultural, o que possibilita a comunicação e a interação positiva entre diferentes grupos culturais na busca pela luta contra a discriminação e desigualdade social por meio do compromisso com alternativas e práticas de convivência e interação pacífica.

A interculturalidade, diferentemente da multiculturalidade, não é simplesmente duas culturas que se mesclam ou que se integram. A interculturalidade alude a um tipo de sociedade em que as comunidades étnicas, os grupos sociais se reconhecem em suas diferenças e buscam uma mútua compreensão e valorização. O prefixo “inter” expressaria uma interação positiva que concretamente se expressa na busca da supressão das barreiras entre os povos, as comunidades étnicas e os grupos humanos²⁷.

É necessário, portanto, abrir canais de comuni-

²⁶ ACNUR. *Direito Internacional dos Refugiados*. Brasília: Acnur, 2010. p. 14.

²⁷ DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. Op cit, p. 77.

cação pacíficos com outras formas de pensar e agir, articulando ideias e necessidades a partir do diálogo intercultural, o que é “imperativo de nosso tempo”²⁸. Pois, não se pode fazer referência apenas ao embate entre as ideias diferentes, mas sim ao entendimento e interação com as necessidades do outro.

O diálogo intercultural é, dessa forma,

a única alternativa que promete nos conduzir à superação efetiva de formas de pensar que, de uma ou outra maneira, resistem ao processo da argumentação aberta, ao condensar-se em posições dogmáticas, determinadas somente a partir de uma perspectiva monocultural. Resumindo: o diálogo intercultural nos parece ser hoje a alternativa histórica para empreendermos a transformação dos modos de pensar vigentes²⁹.

Para tanto, é imprescindível que cada cidadão esteja formado na compreensão necessária para atuação na sociedade complexa atual, levando em consideração a diversidade e pluralidade existentes (tendo em vista os fluxos de pessoas entre fronteiras) com capacidade de abordar as diferentes manifestações sociais, superando o paradigma da tolerância apenas. Isso porque, somente o conhecimento (que tem o potencial de educar para a interculturalidade) é capaz de formar ci-

²⁸ PANIKKAR, Raimon. Decálogo: cultura e interculturalidad. *Cuadernos Interculturales*. Ano 4, nº. 6, primeiro semestre de 2006, p. 129-130, 2006. Disponível no site: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55200607>>. Acesso em: 23 jan. 2021. p. 130.

²⁹ FORNET-BETANCOURT, Raúl. *Questões de método para uma filosofia intercultural a partir da Ibero-América*. São Leopoldo: Unisinos, 1994. p. 19.

dados abertos ao diálogo com todas as formas de ser e pensar.

*En un mundo que experimenta rápidos cambios y en que la agitación cultural, política, económica y social pone en tela de juicio los modos tradicionales de vida, la educación tiene una misión importante que cumplir en la promoción de la cohesión social y la coexistencia pacífica. Mediante programas que alienten el diálogo entre Estudiantes de diferentes culturas, creencias y religiones, la educación puede contribuir de modo importante y significativo a propiciar sociedades sostenibles y tolerantes*³⁰.

Essa visão se fundamenta no fato de que, não se objetiva somente “o direito dos diferentes de serem iguais, mas também o direito de afirmar a diferença”³¹. Entretanto, estes dois pontos não devem ser ditos como extremos, onde um viria a negar o outro, mas sim articulados, de modo que possam estar em paralelos, superando a desigualdade e, ao mesmo tempo, reconhecendo (a importância) das diferenças culturais. “A questão está em como trabalhar a igualdade na diferença”³².

³⁰ “Num mundo em rápida mudança e em que a turbulência cultural, política, econômica e social põe em causa os modos de vida tradicional, a educação tem uma missão importante a cumprir na promoção da coesão social e da convivência pacífica. Por meio de programas que incentivam o diálogo entre estudantes de diferentes culturas, crenças e religiões, a educação pode dar uma contribuição importante e significativa para promover sociedades tolerantes e sustentáveis” (tradução livre). UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Directrices de la UNESCO sobre educación intercultural*. Paris: UNESCO, 2007. p. 8.

³¹ CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade. *Revista Brasileira de Educação*. V. 13, n. 37, p. 45-56, jan./abr. 2008. p. 47.

³² *Ibid.*, p. 49.

Dessa forma, deve existir uma articulação entre “igualdade” e “diferença”, a fim de que haja igualdade na diferença, para que não seja preciso negar a diferença para afirmar a igualdade, ou, ainda, relativizar a igualdade para afirmar a diferença.

“Temos o direito a ser iguais, sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”³³.

Neste sentido, a importância da atuação consciente dos veículos de comunicação de massa (vez que são várias as possibilidades do uso da linguagem e dos tipos de discurso empregado nas coberturas jornalísticas, inclusive no que se refere aos refugiados, para a criação de critérios de noticiabilidade, como, por exemplo, notoriedade, proximidade, relevância, entre outros, levando em consideração escolhas do discurso profissional) para ênfase tanto da universalidade dos Direitos Humanos, quanto da singularidade dos grupos culturais existentes, tendo em vista que, na atual sociedade, a mídia é o principal responsável por formar a opinião pública da grande “massa”³⁴.

Principal construtora de discursos, a imprensa pode atuar nesta área de forma construtiva ou incitando a violência e o ódio. Tem o poder de trazer mudanças significativas – o que colaboraria para o surgimento de uma sociedade mais justa e amigável – ou de promover uma verdadeira luta do bem contra o mal. Sob a

³³ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 462.

³⁴ Cf. nota de rodapé 8.

ótica do jornalismo, o fenômeno do refúgio ganha distintas interpretações a partir de recortes da realidade. Apesar do consenso de que a notícia é um fato real, procura-se vislumbrar nela sua função social de formadora de opinião. Entretanto, nem sempre as escolhas e enquadramentos feitos pelo jornalista refletem o lado mais próximo da realidade ou da verdade sobre a vida dos que recebem o status de refugiado³⁵.

Isso ocorre porque, a maioria dos textos jornalísticos a respeito do tema nasce a partir de elementos factuais, ou seja, a partir de fatos recém ocorridos, em detrimento ao aprofundamento das questões a partir da perspectiva de necessidade de proteção internacional, com a veiculação de informações relevantes, como, por exemplo, sobre identidade, adaptação, cultura, zonas de conflitos etc. Dessa forma, é necessário a construção de uma maior contextualização a respeito dos eventos relacionados ao refúgio para entendimento do tema, a partir, inclusive, da oitiva dos personagens principais desta história (os próprios refugiados), que devem ganhar espaço ao lado de representantes de organizações não governamentais, autoridades estatais, agências da Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros³⁶.

Daí, a necessidade de concessão de informação construtiva a respeito, não reforçando o que já está (de forma geral) estigmatizado pela sociedade a partir de estereótipos construídos e mantidos nos discursos

³⁵ CARDOSO, Anelise Zanoni. Um olhar sobre a cobertura jornalística de refugiados no Brasil. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. Volume 7, nº. 7, p. 91/96, 2012. p. 92

³⁶ *Ibid.*, p. 94.

(que leva, por sua vez, à marginalização), pois, ao estabelecer a imagem da pluralidade de culturas, esta será recebida pelo público, que, a partir daí, poderá criar opinião a respeito do tema.

Se os jornais oferecerem recursos de informação ‘modulados’, nos quais o refugiado é apresentado de forma negativa e sem direito de fala, será construído para o público um imaginário social fragilizado em relação à realidade. Para ajustar a dose de acidez das coberturas, o profissional deveria perceber as diferentes faces do tema, ajudando a evitar mais consequências negativas³⁷.

As imagens e palavras da mídia envolvem e têm seus efeitos potencializados para o público. É, nesse sentido que, os veículos de comunicação devem assumir a responsabilidade pelo compromisso em informar e fomentar os Direitos Humanos.

3. Mídia e Direitos Humanos

Diversos são os obstáculos para o tratamento dos Direitos Humanos na mídia brasileira (entre eles: a dificuldade da abordagem da questão no cotidiano, a difícil relação da mídia com os movimentos em prol dos Direitos Humanos, a briga por espaço nas pautas e redações, o ainda muito frágil processo investigativo na busca por informações, entre outros).

Todavia, tendo em vista que o direito à informação é um direito humano fundamental, é necessária a discussão do tema e edificação de informações cons-

³⁷ Ibid., p. 95.

trutivas a respeito.

Retratar da realidade e transmitir informações são tarefas antigas do jornalismo, que se apresentam como novos desafios à medida que a sociedade torna-se mais complexa. Um destes novos desafios está na luta pelos direitos humanos. Em que medida nos dias de hoje o jornalismo colabora – ou não – para a efetivação desses direitos?³⁸.

A ação da comunicação deve ser voltada para a paz, ajudando a evitar outras consequências negativas (como o isolamento), e, ao mesmo tempo, contribuir para a diminuição do conflito sobre as minorias, na medida em que tem o potencial de auxiliar para o diálogo, respeito, coexistência pacífica, além da percepção do diferente e interação com este.

É neste contexto do humanitarismo que a mídia opera de forma mais relevante, pois pode ser a chave facilitadora da promoção de um discurso de fomento pelos Direitos Humanos da pluralidade, ao desacelerar um pessimismo sobre as minorias, trabalhando um maior aprofundamento na temática ao divulgar um novo olhar sobre a vida de todos, sem excluir características de identidade cultural (o que, claramente, exige mais tempo de produção e pesquisa do ramo jornalístico).

Estigmas reiterados pela mídia frequentemente prejudicam aqueles que com eles têm contato sem outra alternativa. Não há violação maior de direito humano

³⁸ PAPA, Fernanda; FACCIO, Liane (coord.). *Manual de Mídia e Direitos Humanos*. São Paulo: Consórcio Universitário pelos Direitos Humanos e Fundação Friedrich Ebert, 2001. p. 33.

do que se roubar a humanidade de uma pessoa. É dizer que ela é menos humana que outras porque tem determinadas características³⁹.

É necessário, ainda, que a mídia auxilie na conscientização dos Direitos Humanos, tornando o tema como algo mais próximo das pessoas (e não relacionado apenas com eventos isolados e distantes), vez que, no atual cenário global, a informação transmitida tem o papel fundamental de reconhecimento, inclusão social e conscientização, além de poder fomentar o respeito por diferentes culturas, tendo em vista que, quem tem acesso à informação tem condições de realizar escolhas livres e fundamentadas, pois informação é fonte e transmissão de conhecimento, conforme⁴⁰ art.

³⁹ Ibid., p. 17.

⁴⁰ Texto na íntegra do art. 4º, da Lei 12.527/2011: “Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações”.

4º, inciso I, da Lei 12.527/2011⁴¹, que regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, inciso XXXIII).

“É possível romper o curso único da imprensa do espetáculo e do lucro com as questões importantes de um jornalismo mais comprometido com o cidadão”⁴².

Esta aproximação passa pela linguagem com que o tema será abordado, pela formação mais qualificada dos jornalistas, pela melhora dos procedimentos de apuração, mais transparência na cobertura jornalística, pela ampliação das fontes ouvidas, pelo esforço dos jornalistas em se aproximar das entidades de proteção dos Direitos Humanos, pela sensibilização dos proprietários e/ou diretores dos veículos, em despertar o interesse das pessoas, e, pela desmistificação do senso comum, o que permitirá uma análise mais precisa e detalhada da realidade, que pode levar, em última análise, a possibilidade de criação por parte da população de voz ativa em debates sobre a matéria, com a consequente participação na vida social e política, além de mecanismos de inclusão social.

No campo da comunicação, as dicotomias que envolvem o sentido das coberturas jornalísticas ajudam a construir representações e imaginários sobre o que é ser refugiado. Dentro dos significados produzidos pela mediação do jornalista, os sentidos movem-se entre textos, que ganham características diversas através do

⁴¹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁴² PAPA, Fernanda; FACCIO, Liane (coord.). Op. cit., p. 43.

tempo e do espaço. Nos jornais, de modo geral, o refugiado é apresentado como um ‘intruso’, e não como um estrangeiro⁴³.

Percebe-se, portanto, que, a informação tem, de forma geral, grande papel na formação da opinião do público sobre a condição de refúgio, uma vez que, ao produzir os mais variados tipos de conteúdo, contribui para o desenvolvimento de valores e concepção do mundo, dessa vez, abertos ao diálogo e à inclusão, mobilizando a opinião pública.

Nessa perspectiva, entende-se a mídia como o espaço de auxílio na reconstrução da vida pessoal e profissional das pessoas em contexto de culturas diferentes dos seus próprios. Não podendo, portanto, representar a condição de refúgio de forma negativa, como um “problema” a ser solucionado, tendo em vista a função social de formação da opinião pública, o que permite ir além da simples interação, passando a atuar como “marca, modelo, matriz, racionalidade produtora e organizadora de sentido”⁴⁴, num exercício de interação a partir de uma cidadania comunicativa que cria imaginários e memórias sobre a condição de refúgio (por meio da reafirmação dos valores midiáticos, que podem ter incidência nas experiências pessoais migratórias).

Associação das migrações contemporâneas a uma cultura da violência a partir da tematização, nas mídias, de crimes e

⁴³ CARDOSO, Anelise Zanoni. *Op.cit.*, p. 93.

⁴⁴ MATA, Maria Cristia. *De la cultura masiva a la cultura mediática. Diálogos de Comunicación*. Lima: Falefacs, n.º. 56, p. 80-90, outubro/1999. p. 84.

conflitos envolvendo migrantes e da constante referência, nessa tematização, à nacionalidade e às condições de ilegalidade ou clandestinidade dos migrantes; o predomínio de fontes institucionais para falar da realidade das migrações; a excessiva ênfase nas políticas de regulação e controle das migrações; o agendamento da chegada massiva ou 'em avalanche' de imigrantes e ao mesmo tempo, uma subvalorização do cotidiano das migrações têm sido apontadas, e pesquisas científicas de diferentes países, como tendências da construção midiática das migrações contemporâneas⁴⁵.

A reconfiguração midiática das experiências relacionadas ao refúgio guarda relação com os padrões de acesso, uso e meios de comunicação, que alimentam vivências (inclusive compartilhadas) de uma cidadania intercultural e comunicativa, que preza pela visibilidade pública da agenda sobre o refúgio de forma plural, inclusiva e contemporânea em cenários locais, nacionais e internacionais, definindo um tratamento de qualidade da informação pautado no pertencimento étnico sobre a realidade intercultural (ou seja, fundada na cotidianidade e na presença do refugiado num mundo em que referência as suas contribuições econômicas, sociais e culturais, e, no resgate de histórias de vida, bem como na luta no âmbito de políticas públicas e de regulação, que são requisitos para a visibilidade da emergência de suas demandas públicas por cida-

⁴⁵ COGO, Denise. Migrações contemporâneas como movimentos sociais: uma análise desde as mídias como instancias de emergência da cidadania dos imigrantes. *Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos*. Volume IX, nº. 1, p. 64/73, jan/abril 2007. p. 63.

dania intercultural, e, por consequência, para além da ênfase na “criminalização, folclorização e mesmo vitimizações”⁴⁶).

Assim como fomentam desejose experiências de integração nas sociedades de acolhida, incluindo a localização de pessoas da mesma nacionalidade, de redes de imigrantes e de organizações de apoio. Os meios colaboram, ainda, para o desenvolvimento de alternativas e táticas de sobrevivência exigidas pelos distintos estatutos jurídicos e condições normativas de cidadania desses migrantes (clandestinidade, processos de regularização, obtenção de dupla cidadania etc.)⁴⁷.

Revela-se, portanto, a percepção de que os meios de comunicação constituem-se, na atualidade, de forma crescente, nos lugares onde se elaboram e se difundem valores, discursos e identidades. É a matriz organizadora de sentido em torno das diferentes identidades culturais, com o potencial de formar agentes multiplicadores de mensagens e interações positivas, operando, assim, de maneira expressiva neste tema, porque “filtra e molda realidades cotidianas, referências para a condução da vida diária, para a produção e a manutenção do senso comum”⁴⁸. Dessa forma, as interações com os meios de comunicação podem ser o veículo de aprendizado de competências a respeito das

⁴⁶ GARCIA, N. Lorite. *Tratamiento de la inmigración em España: año 2002*. Madri: Instituto de migraciones y servicios sociales/Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociaes, 2004. p. 221.

⁴⁷ COGO, Denise. Op. cit., p. 68.

⁴⁸ SILVERSTONE, Roger. *Por que estudar a mídia?*. São Paulo: Loyola, 2002. p. 20.

condições de refúgio, priorizando espaços comunicacionais de interação positiva sobre o país de origem, de acolhida e de diferentes perspectivas interculturais.

Estariam, nesse caso, configuradas como

[...] mídias que se desafiam a se constituírem em lugares simbólicos de convergência das múltiplas e plurais subjetividades e espaços de vida que configuram as experiências das migrações contemporâneas e, ao mesmo tempo, de construção do ideal supranacional de cidadania cosmopolita⁴⁹.

Ademais, na condição de criadores de imaginários e posturas positivas ou negativas, os veículos de comunicação devem atuar de forma a criar uma interação positiva a respeito, instalando um discurso de inclusão, assim como fomentar “desejos e experiências de integração nas sociedades de acolhida, incluindo a localização de pessoas da mesma nacionalidade, de redes de imigrantes e de organizações de apoio à imigração”⁵⁰, e não de segregação ou violência. O que, na condição de principal construtora de discursos, claramente contribui para o surgimento de uma sociedade mais resiliente, justa e sustentável, ou seja, deve se preocupar com a criação de espaços e experiências de interculturalidade, pois, somente através desta, é que haverá a possibilidade de ir além da simples convivência pacífica, logrando um modo evolutivo das sociedades, por meio da instauração do conhecimento mútuo, respeito e diálogo entre os diferentes grupos.

⁴⁹ COGO, Denise. Op. cit., p. 71.

⁵⁰ Ibid., p. 68.

Percebe-se, portanto, o importante papel da mídia em ensinar para as políticas de inclusão através da informação, vez que tem potencial de educar e promover a cidadania, auxiliando na construção de uma sociedade inclusiva e intercultural, comprometida na superação de toda forma de violação da dignidade das pessoas.

Conclusão

Nas últimas décadas, um crescente número de situações e temáticas levou a uma maior complexidade no conteúdo da proteção internacional relacionada à condição de refúgio, devido aos novos e crescentes desafios.

Situações de deslocamento massivo de pessoas, o fenômeno crescente dos fluxos migratórios mistos, os vínculos estreitos entre situações de tráfico de migrantes, tráfico de pessoas e necessidades de proteção internacional, e a recente adoção de uma normativa interna legal em grande parte dos países, são algumas das temáticas que requerem uma permanente atualização para poder dar conta de cenários mutáveis e constantes desafios dentro dos quais se desenvolve a proteção internacional dos refugiados⁵¹.

Nesse sentido, visando contribuir para a construção de uma sociedade mais inclusiva, é crucial o papel da mídia em abastecer os cidadãos com as informações necessárias para que compreendam o mundo que os cerca, bem como que apresentem, com compromisso

⁵¹ ACNUR. Op. cit., p. 8-9.

e justiça, as diversas formas de expressão e interesses sociais, isto é, a interculturalidade hoje intrinsecamente existente na sociedade do século XXI, contribuindo para o respeito ao entendimento e solidariedade entre os indivíduos, e, dessa forma, atendendo ao público como cidadão, como aquele que cria opinião a partir de toda informação essencial ou relevante para que conheça e exerça seus direitos. E, por consequência, contribuir para o avanço nos caminhos da civilização humana, visando a construção da paz e do diálogo intercultural pela ação conjunta da educação, comunicação e informação, através da promoção da liberdade de expressão e de imprensa, bem como desenvolvimento da mídia.

Isso porque, a informação é condição crucial para um ambiente, ao mesmo tempo, pluralista e inclusivo, e, nesse sentido, a mídia pode ser agente e facilitadora da paz e dos Direitos Humanos ao realizar um discurso de transformação social e política, contribuindo para aprofundar o sentido de participação, identidade e pertencimento de cada indivíduo. Pois, a Comunicação (observada como ramo das Ciências Sociais) tem por um de seus objetivos melhorar as relações humanas, o que, na atual sociedade pluralista, ganha relevos ainda mais importantes, tendo em vista a constatação de pessoas de diversas culturas vivendo e convivendo diariamente num ambiente que (se não é, deveria ser) respeitoso e inclusivo, mas, de toda forma, dominado pelos veículos de comunicação de massa.

Assim, ao informar expondo as diferentes relações travadas pelos membros da sociedade, definindo qualidades essenciais e a natureza dos seres sociais, a mídia tem o potencial de formalizar padrões de vida e de cultura, valores, crenças e hábitos sociais, pautando-os, agora, em inclusão (e não em segregação).

Neste contexto, a informação transmitida pelos veículos de comunicação tem caráter essencial no que se refere a educação para a interculturalidade e para a promoção dos Direitos Humanos. Pois, ao fornecer informação, os veículos de comunicação propiciam contatos sociais e permitem que as pessoas se relacionem transformando a realidade em que vivem, ao compartilhar experiências, conhecimentos e ideias, influenciando-se mutuamente e modificando a realidade na qual estão inseridos, a partir do ponto de vista da interação tanto com o meio quanto com outros indivíduos.

Este é o papel da mídia, atribuindo um novo significado a esta interação social, o que influenciará a transformação de crenças, valores e comportamentos já arraigados. Criando-se, assim, uma nova relação cultural entre os diferentes grupos, dessa vez, baseada em processos de interculturalidade, vez que as diferentes culturas, que criam seus próprios signos e significados, devem comunicar-se, relacionando-se com respeito e inclusão.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS

PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Manual de procedimento e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra: ACNUR, 2011.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Direito Internacional dos Refugiados*. Brasília: Acnur, 2010.

CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 13, n. 37, p. 45-56, jan./abr. 2008.

CARDOSO, Anelise Zanoni. Um olhar sobre a cobertura jornalística de refugiados no Brasil. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.7, n.º. 7, p. 91/96, 2012.

COGO, Denise. Migrações contemporâneas como movimentos sociais: uma análise desde as mídias como instancias de emergência da cidadania dos imigrantes. *Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos*, v. IX, n.º. 1, p. 64/73, jan/abril 2007.

CORTINA, A. *Cidadão do mundo: para uma teoria da cidadania*. São Paulo: Loyola, 2005.

DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. Multiculturalismo versus Interculturalismo: por uma proposta intercultural do Direito. *Revista Desenvolvimento em Questão*. Ano 6, n.º. 12, p. 63-86, julho/dezembro de 2008.

FORNET-BETANCOURT, Raúl. *Questões de método para uma filosofia intercultural a partir da Ibero-América*. São Leopoldo: Unisinos, 1994.

GARCIA, N. Lorite. *Tratamiento de la inmigración em España: año 2002*. Madri: Instituto de migraciones y

servicios sociales/Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociales, 2004.

GONÇALVES, Maria Beatriz Ribeiro. *Direito internacional Público e Privado*. 5.ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

LOPES, Rodolfo Soares Ribeiro. *Direito Internacional Público: À luz dos Direito Humanos e jurisprudência internacional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

MATA, Maria Cristia. De la cultura masiva a la cultura mediática. *Diálogos de Comunicación*, nº. 56, p. 80-90, outubro/1999.

PANIKKAR, Raimon. Decálogo: cultura e interculturalidad. *Cuadernos Interculturales*. Ano 4, nº. 6, p. 129-130, 2006.

PAPA, Fernanda; FACCIO, Liane (coord.). *Manual de Mídia e Direitos Humanos*. São Paulo: Consórcio Universitário pelos Direitos Humanos e Fundação Friedrich Ebert, 2001.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 10.ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVERSTONE, Roger. *Por que estudar a mídia?*. São Paulo: Loyola, 2002.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Directrices de la UNESCO sobre educación intercultural*. Paris: UNESCO, 2007.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Draft Medium-Term Strategy: 37 C/4 2014-2021*. Paris: UNESCO, 2013

A Responsabilidade da Rede Social na Disseminação do Ódio, no Genocídio e no Deslocamento forçado dos Rohingya

Silvia Maria Mantovani Puccinelli*

Introdução

Os Rohingya são um grupo étnico de mulçumanos originários de Bangladesh que se estabeleceram no estado de Rakhine, em Myanmar a partir do século VII. Apesar de viverem a tanto tempo no território, são considerados como *bengalis* étnicos, não reconhecidos como cidadãos. A falta da cidadania coloca os Rohingya na situação de apatridia, o que os impede de receber a proteção de Myanmar. Com isso, vem enfrentando, ao longo do tempo, violações dos direitos humanos que os levam a buscar refúgio em outros Estados¹.

A violência contra os Rohingya, em Myanmar, perdura por longo tempo. A crise humanitária foi agravada pela violência desencadeada nos últimos anos. Estima-se que um milhão de pessoas foram forçadas

* Mestra em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Especialista em Direito Tributário pelo IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Pós-Graduação em Direito Processual Civil. Advogada Dativa das Câmaras Recursais da OAB/SP.

¹ ITASARI, Endah Rantau. The Role Of The Asean Intergovernmental Commission Of Human Rights In Giving Protection To The Ethics Rohingya Of The Spirit. *Southeast Asia Jurnal IUS Kaijian Hukum dan Keadilan*, v. 8, p. 570-583, dez/2020. Disponível em: <<http://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

a se deslocaram para o Estado vizinho de Bangladesh, refugiando-se em Cox's Bazar, formando o maior campo de refugiados do mundo: *Kutupalong Balukhali*². Desde então calcula-se que haja mais de um milhão de refugiados nesse campo³. A maioria deslocada a força é composta por crianças, mulheres e idosos, com problemas de saúde e debilitados física e psicologicamente⁴.

Segundo os dados do Governo de Bangladesh de março de 2021, há 884.041 refugiados Rohingya, quando aldeias inteiras foram queimadas, mulheres e meninas estupradas e as vítimas da violência, que conseguiram escapar da morte, ficaram feridas, mutiladas ou traumatizadas após presenciarem as cenas de destruição⁵.

A proteção de grupos étnicos e o direito à cidadania estão estabelecidos no Direito Internacional como na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁶, no seu art. 15, parágrafo I, e que a pessoa

² ACNUR. *Rohingya*. Cerca 864.281 refugiados Rohingya vivem em Bangladesh 52% são crianças 52% são mulheres 48% são homens Dados de 30 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/rohingya/>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

³ ASCENSÃO, Joana. *Rohingya. Mais um capítulo na história do povo que ninguém quer*. Expresso.pt. 6 dez. 2020. Disponível em: <<https://expresso.pt/internacional/2020-12-06-Rohingya.-Mais-um-capitulo-na-historia-do-povo-que-ninguem-quer>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

⁴ ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Rohingya*. s/d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/rohingya/>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁵ UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *Rohingya Refugee Crisis*. s/d. Disponível em: <<https://www.unocha.org/rohingya-refugee-crisis>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁶ Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 18. fev. 2021.

não pode ser privado esse direito no parágrafo II, o direito à cidadania é um direito humano à liberdade⁷.

O objetivo do presente capítulo é examinar os graves crimes ocorridos em agosto de 2017 que provocaram o deslocamento forçado de milhares de Rohingya, a violência das forças armadas de Myanmar, a Tatmadaw, e a responsabilidade da rede social, o *Facebook*, sobre a disseminação de ódio e incitamento à violência fosse perpetrado em face da minoria mulçumana e como pode ser evitado futuramente.

1. Refugiados

Até a Primeira Guerra Mundial, as pessoas circulavam livremente entre os países e não havia restrições⁸. Durante a guerra de 1914-1918, a travessia das fronteiras passou a ser motivo de preocupação e em decorrência da necessidade de segurança os passaportes⁹ foram introduzidos, inicialmente, na Euro-

⁷Ibid. Acesso em 5 fev. 2021.

⁸KALM, Sara. Standardizing Movements: The International Passport Conferences of the 1920s. STANCE Working Papers Series, no. 8, p.1-38, 2017. Disponível em [https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/standardizing-movements-the-international-passport-conferences-of-the-1920s\(086a7bd6-2afd-47aa-9ef9-42bd494e5ee7\).html](https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/standardizing-movements-the-international-passport-conferences-of-the-1920s(086a7bd6-2afd-47aa-9ef9-42bd494e5ee7).html). Acesso em 28 fev. 2021.

⁹ O primeiro passaporte britânico moderno, produto do British Nationality and Status Aliens Act de 1914, consistia em uma única página, dobrada em oito e presa por uma capa de papelão. Tinha validade de dois anos e, além de fotografia e assinatura, apresentava uma descrição pessoal, incluindo detalhes como “formato do rosto”, “tez” e “traços”. A entrada nesta última categoria pode ser algo como: “Testa: larga. Nariz: grande. Olhos: pequenos.” Surpreendentemente, alguns viajantes afirmaram achar isso desumanizante. Após um acordo entre a Liga das Nações para padronizar os passaportes, o

pa. Em 1920, com o término da guerra, os problemas se intensificaram, muitos indivíduos estavam fora de seus países e não conseguiam retornar¹⁰. Em 1922, o Alto Comissário para Refugiados da Liga das Nações, ao perceber que o maior problema dos refugiados era a falta de documentação, encontrou uma alternativa: o certificado do Comitê Internacional Nansen para os Refugiados, que se tornou conhecido como o passaporte de Nansen, considerado o primeiro instrumento jurídico de proteção aos refugiados¹¹. No entanto, o problema não foi totalmente solucionado. Os deslocamentos forçados se intensificaram após as duas Grandes Guerras Mundiais, como descreve Hannah Arendt¹²: grupos de pessoas se deslocaram do país de origem, ficando sem lar, sendo privados de todos os direitos humanos, pois, como apátridas, não podiam retornar ao seu país de origem e tão pouco eram bem vindos nos Estados pretendidos.

A ONU instituiu em 1950 o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) tendo como missão a proteção internacional dos refugiados. Em seguida, as fontes do Direito Internacional dos Re-

famoso “velho azul” foi emitido em 1920. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/travel/2006/nov/17/travelnews>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

¹⁰ KALM, Sara. Op. cit.

¹¹ UNHCR. *Fridtjof Nansen*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/campanhas-e-advocacy/premio-nansen/fridtjof-nansen/>>. Acesso em: 6 fev. 2021

¹² ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 347 e 359.

fugiados (DIR) foram positivadas com a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹³, e posteriormente as garantias da Convenção de 51 foram universalizadas com o Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)^{14,15}.

A Convenção de 51 define refugiados como aqueles que foram obrigadas a fugir de seu país devido ao bem fundado temor de perseguição. Diferentemente do migrante voluntário que deixa seu país por outros motivos como estudo, trabalho, questões pessoais e familiares, nessas condições continuam sendo protegidos pelo governo, mesmo fora do país¹⁶.

As pessoas refugiadas apresentam uma elevada vulnerabilidade. A Convenção de 51 e o Protocolo de 67 têm como objetivo a proteção desses indivíduos e estabelecer a obrigação dos Estados signatários para apoiá-los, ressaltando a necessidade de solidariedade e cooperação internacional¹⁷.

¹³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18. fev. 2021.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021. p. 26-27

¹⁶ UNHCR - The UN Refugee Agency. *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

¹⁷ Ibid.

2. A História dos Rohingya

Os Rohingya são um grupo étnico de mulçumanos originários de Bangladesh que se estabeleceram no estado de Rakhine, em Myanmar desde o século VII. Mesmo que vivam por tanto tempo no território, são considerados como bengalis étnicos, não reconhecidos como cidadãos¹⁸. A população Rohingya em Myanmar conta mais de 1,1 milhão de indivíduos, os rohingyas estão concentrados no território do estado de Arakan principalmente nas cidades de Maungdaw, Buthidaung e Rathedaung, têm uma língua própria e professam o islamismo em um país majoritariamente budista¹⁹.

Mianmar, ou Myanmar, antiga Birmânia é uma nação do sudeste asiático com mais de 100 grupos étnicos, que faz fronteira com Índia, Bangladesh, China, Laos e Tailândia. Em 1989, o regime militar trocou o nome para Myanmar, pois consideraram que o nome era uma herança colonialista carregada de preconceito²⁰.

A história dos Rohingya²¹ e as perseguições so-

¹⁸ ITASARI, Endah Rantau. Op. cit.

¹⁹ XAVIER, Fernando César Costa. Justiça internacional e ubuntu: o caso Gâmbia v. Mianmar na Corte Internacional de Justiça. *Cadernos Eletrônicos, Direito Internacional sem fronteiras*. V. 3, n. 1, 2021. Disponível em: <<https://www.cadernoseletronicosdisf.com.br/cedisf/article/view/117>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

²⁰ Mapa Mundi Myanmar (Birmânia). Disponível em: <<https://mapamundi.org.br/2019/estudo-myanmar-birmaniam/>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

²¹ Reino Arakanês de Mrohaung, no sul de Mianmar (Birmânia), estado cuja longevidade (1433–1785) proporcionou uma forte tradição de independência para a região de Arakan, uma faixa costeira na Baía de Bengala. O rei Naramaikhla fundou um reino forte e estável em

fridas se arrastam por um longo período, por volta de 1700 eram considerados parte do reino de Mrauk-U (Mrohaung) em Arakan²², que era independente da Birmânia.

Em 1784, a Birmânia conquistou Arakan e provocou a saída de parte dos Rohingya, a outra parte da minoria muçulmana se insurgiu contra os invasores e foi perseguida até o território britânico. Alguns Rohingya permaneceram no solo britânico, outros retornaram à Birmânia²³. Após a conquista de Arakan pela Birmânia, a tensão com a Inglaterra se intensificou, hou-

1433. Em 1531, os primeiros navios europeus apareceram na região e piratas portugueses começaram a se estabelecer em Chittagong. A marinha de Mrohaung, sob a liderança do Rei Minbin e com a ajuda portuguesa, era o terror da região do rio Ganges. O vizinho de Arakan e antagonista tradicional, Bengala, era fraco; os piratas atacaram lá à vontade, levando centenas de escravos para Arakan. Por quase um século, Mrohaung manteve seu poder naval. Os mercados de escravos em Mrohaung atraíram a atenção dos comerciantes holandeses, que compraram escravos dos Arakanese. Para impedir o despovoamento da costa de Bengala, o imperador Mughal Shāh Jahān em 1629 destruiu um ninho de piratas portugueses na costa de Chittagong. Mrohaung permaneceu como uma potência naval até 1666, quando Bengala anexou a área costeira. Quando o rei Sandathudamma morreu em 1684, o país tornou-se vítima de uma desordem interna. Outros 25 reis subiram ao trono antes que os exércitos do rei birmanês Bodawpaya invadissem o reino e depusessem o último rei, Thamada, em 1785. Enciclopédia Britânica, Reino de Arakanese de Mrohaung Publicado em 30 de nov. 2007. Disponível em: <<https://www.britannica.com/place/Arakanese-Kingdom-of-Mrohaung>>. Acesso em: 28 fev.2021.

²² ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. *Reino Arakanese de Mrohaung*. Enciclopédia Britânica, 30 de novembro de 2007. Disponível em <<https://www.britannica.com/place/Arakanese-Kingdom-of-Mrohaung>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

²³ HRW (HUMAN RIGHTS WATCH). *Historical Background*. Disponível em: <<https://www.hrw.org/reports/2000/burma/burm005-01.htm>>. Acesso em: 4 fev. 2021.

veram conflitos e em 1826 a Birmânia foi derrotada e forçada a aceitar o Tratado de Yandabo²⁴, cedendo Manipur, Arakan e Tenasserim²⁵. Houve uma Segunda Guerra Anglo-Birmanesa e a anexação do litoral e a capital da Birmânia. Durante esses conflitos, as minorias muçulmanas auxiliaram os britânicos, principalmente devido a discriminação que enfrentavam em uma nação budista, que os chefes birmaneses acumulavam as funções de líderes sociais, espirituais e jurídicos²⁶.

Na Terceira Guerra Anglo-Birmanesa, ocorrida entre 7 e 29 de novembro de 1885, os britânicos invadiram a Birmânia, que foi conquistada e anexada, passando a ser parte da Índia-britânica, colônia da Inglaterra²⁷. Nesse período, houve retorno dos Rohingya

²⁴ Tratado de Yandabo foi o tratado de paz que pôs fim à Primeira Guerra Anglo-Birmanesa. Ele foi assinado em 24 de fevereiro de 1826, quase dois anos após a guerra eclodir formalmente em 5 de março de 1824, pelo General Sir Archibald Campbell do lado britânico, e pelo governador de Legaing Maha Min Hla Kyaw Htin do lado birmanês. Com o exército britânico no vilarejo de Yandabo, a apenas 80 km da capital Ava, os birmaneses foram forçados a aceitar os termos ingleses sem discussão. O tratado pôs fim à guerra mais longa e mais cara na história da Índia britânica. Quinze mil soldados europeus e indianos morreram, juntamente com um número desconhecido de birmaneses. A campanha custou cinco milhões de libras esterlinas para 13 milhões de libras esterlinas, esta despesa levou a uma grave crise econômica na Índia britânica em 1833. Mas para o birmanês, era o começo do fim de sua independência. Disponível em: <<https://artsandculture.google.com/entity/m03fn0h?hl=pt>>. Acesso em: 2 jul. 2021.

²⁵ RIBEIRO, Erick Herejh. *A Birmânia até 1950: desafios e legado histórico*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71701/000879305.pdf>>. Acesso em 1 jul. 2021. p. 16.

²⁶ *Ibid*, p. 18.

²⁷ RIBEIRO, Erick Herejh. *Op. cit.*

para território birmanês, o que foi considerado, posteriormente, pelo governo de Mianmar como sendo ilegal, recusando a cidadania a essa etnia²⁸. O interesse da Inglaterra na Birmânia era a proximidade com a China, país importante pelo potencial mercado econômico²⁹.

Durante a Segunda Grande Guerra, a Grã-Bretanha, em busca do apoio das minorias mulçumanas, prometeu criar uma Área Nacional Mulçumana, promessa nunca cumprida. O Japão invadiu a Birmânia e a Inglaterra se retirou em meio a violência e, mais uma vez, a comunidade Rohingya foi atacada e por volta de 22.000 Rohingyas se deslocaram para Bangladesh³⁰. Em 1945, as forças britânicas expulsaram os japoneses e, em 1948, a Birmânia se tornou independente. Com a independência a tensão com os Rohingya aumentou: os mulçumanos não foram aceitos quando quiseram retornar após a guerra e a etnia passou a ser considerada como imigrantes irregulares³¹.

Nos anos 1970, com a tomada do poder pelo Partido do Programa Socialista da Birmânia, o governo

²⁸ HRW (HUMAN RIGHTS WATCH). *Historical Background*. Disponível em: <<https://www.hrw.org/reports/2000/burma/burm005-01.htm>>. Acesso em: 4 fev. 2021.

²⁹ RIBEIRO, op. cit. p. 18

³⁰ ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA-b. Bangladesh, país do sul da Ásia, localizado no delta dos rios Padma - Ganges e Jamuna - Brahmaputra, na parte nordeste do subcontinente indiano. O país ribeirinho de Bangladesh (“Terra dos Bengals”) é um dos países mais densamente povoados do mundo e seu povo é predominantemente muçulmano. TINKER, Hugh Russell e Husain, Syed Sajjad. *Bangladesh*. Encyclopedia Britannica, 2021. Disponível em: <<https://www.britannica.com/place/Bangladesh>>. Acesso em: 4 fev. 2021.

³¹ HRW (HUMAN RIGHTS WATCH). Op. cit.

começou a dissolver as organizações sociais e políticas Rohingya e teve início um movimento para registrar e filtrar estrangeiros; novamente, houve o deslocamento forçado de mais de 200.000 Rohingya para Bangladesh³². O governo de Bangladesh solicitou ajuda da Organização das Nações Unidas (ONU) e foram estabelecidos 13 campos de refugiados ao longo da fronteira. Houve intensa negociação, intermediada pela ONU, o governo birmanês cedeu e os Rohingya começaram a retornar³³.

Um novo grande deslocamento ocorreu na década de 1990, mais de 250.000 refugiados fugiram do trabalho forçado, estupro e perseguição religiosa nas mãos do exército birmanês³⁴. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e agências não governamentais mediarão e Bangladesh abrigou os refugiados. Porém, o governo de Bangladesh, que não era signatário da Convenção de 51 tampouco do Protocolo de 67, pretendia devolver as pessoas refugiadas. Houve algumas repatriações forçadas e intensa negociação intermediada pelo ACNUR, porém sem sucesso, já que os representantes do ACNUR sequer foram autorizados a viajar no estado de Arakan. O governo Birmanês se recusou a reconhecer os direitos dos refugiados e permitir seu retorno. A situação era complexa: Bangladesh queria repatriar, a Birmânia não aceitava e havia mais Rohingya fugindo da violência³⁵.

³² HRW (HUMAN RIGHTS WATCH). Op. cit.

³³ HRW (HUMAN RIGHTS WATCH). Op. cit.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

Esse deslocamento foi acentuado pela promulgação da Lei de Cidadania de 1982³⁶, que estabeleceu um critério, dividindo os cidadãos em três categorias conforme sua linhagem: cidadãos, cidadãos associados e cidadãos naturalizados. Os Rohingya são considerados estrangeiros residentes ou *bengalis* e, não estão incluídos em nenhuma das categorias. Assim, são considerados imigrantes ilegais, sem documentos³⁷.

³⁶ A Lei de Cidadania da Birmânia de 1982, promulgada não muito depois do retorno em massa de Rohingya, que fugiram em 1978, distingue entre três categorias de cidadania: cidadania, cidadania associada e cidadania naturalizada. Uma pessoa recebe um Cartão de Exame de Cidadania com um código de cores consistente com seu status de cidadania - rosa, azul e verde, respectivamente. Cidadãos são pessoas que pertencem a uma das raças nacionais (Kachin, Kayah (Karen), Karen, Chin, Burman, Mon, Rakhine, Shan, Kaman ou Zerbadee) ou cujos ancestrais se estabeleceram no país antes de 1823, início da Inglaterra ocupação do estado de Arakan. Se uma pessoa não puder fornecer evidências de que seus ancestrais se estabeleceram na Birmânia antes de 1823, ela pode ser classificada como cidadão associado se um dos avós, ou ancestral anterior a 1823, fosse cidadão de outro país. As pessoas que se qualificaram para a cidadania sob a lei de 1948, mas que não mais se qualificariam sob esta nova lei, também são consideradas cidadãos associados se tivessem solicitado a cidadania em 1948. Para se tornar um cidadão naturalizado, uma pessoa deve ser capaz de fornecer “evidência conclusiva” de que ele ou seus pais entraram e residiram na Birmânia antes da independência em 1948. Pessoas que tenham pelo menos um dos pais que possuam um dos três tipos de cidadania birmanesa também são elegíveis. Além dessas duas qualificações, a seção 44 da lei estipula que a pessoa deve ter dezoito anos, ser capaz de falar bem uma das línguas nacionais (a língua rohingya, um dialeto relacionado ao chittagoniano, não é uma), ter bom caráter, e estar de mente sã. HRW (HUMAN RIGHTS WATCH). Op. cit.

³⁷ GUHATHAKURTA, Meghna. Understanding Violence, Strategising Protection. *Perspectives from Rohingya Refugees in Bangladesh*, v. 45, n. 6, p. 639–665, 2017. BRILL. 1 jan. 2017. Disponível em: <https://brill.com/view/journals/ajss/45/6/article-p639_3.xml?crawler=true&language=zh&mimetype=application%2Fpdf>. Acesso em: 3 fev. 2021.

Mais perseguições e ataques ocorreram nos anos de 1984, 1988, 1994 e 1998, em situações muitas vezes toleradas ou alimentadas pelo próprio Estado e por grupos budistas que se tornaram perseguidores ferrenhos da minoria islâmica³⁸.

Em 2012 houve intensos choques entre os nacionalistas de Myanmar e os Rohingya, causando mortes e fuga da minoria para Bangladesh, Malásia, Tailândia e Indonésia³⁹.

Em outubro de 2016 houve reação dos militantes rohingya atacaram as forças de segurança de Myanmar que reagiram causando mortes, estupros sistemáticos, incêndio de casas e expulsão de moradores. A ONU registrou cerca de 66.000 deslocados forçosamente⁴⁰.

Em setembro de 2016, o alto comissário da ONU em Direitos Humanos, Zeid Ra'ad al-Husseini afirmou na ocasião da abertura da 36ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, que poderia estar havendo

³⁸ XAVIER, Fernando César Costa. Justiça internacional e ubuntu: o caso Gâmbia v. Myanmar na Corte Internacional de Justiça. *Cadernos Eletrônicos, Direito Internacional sem fronteiras*. V. 3, n. 1, 2021. Disponível em: <<https://www.cadernoseletronicosdisf.com.br/cedisf/article/view/117>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

³⁹ DW. *Entenda o conflito em torno dos rohingya em Myanmar*. DW, 14 set. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/entenda-o-conflito-em-torno-dos-rohingya-em-myanmar/a-40517106>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

⁴⁰ ONU. *UM report details 'devastating cruelty' against Rohingya population in Myanmar's Rakhine province*. United Nations News. 3 fev. 2017. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2017/02/550802-un-report-details-devastating-cruelty-against-rohingya-population-myanmars>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

uma limpeza étnica da minoria muçulmana rohingya⁴¹ Myanmar negou o acesso a investigadores de direitos humanos da ONU o que impediu de avaliar totalmente a situação.

Em 2017, o relatório das Nações Unidas com base na coleta de informações em Bangladesh apontou ataques sistemáticos e brutais contra os Rohingya impulsionando o deslocamento da minoria e impedindo-os de voltar a Rakhine, as operações das forças de segurança de Myanmar foram executadas no dia 25 de agosto de 2017 e acredita-se que por volta de 270.000 Rohingyas foram expulsos de suas aldeias⁴².

Bangladesh calcula que exista 884.041 indivíduos em seu território, segundo estimativa em março de 2021⁴³. No entanto esse número pode passar de um milhão de refugiados. Se for computado os dados já fornecidos anteriormente temos: a) 1970: 200.000, b) 1990:

⁴¹ ONU. *Enquête sur les violations des droits de l'homme et les abus dont sont victimes les Rohingyas*. NATIONS UNIES DROITS DE L'HOMME, HAUT-COMMISSARIAT. 29 set. 2016. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/InvestigationAllegedHRViolationsAgainstRohingya.aspx>>. Acesso em 1 jul. 2021.

⁴² ONU-b. *Les attaques brutales contre les Rohingyas visaient à rendre leur retour quasi-impossible, selon un rapport des Nations Unies sur les droits de l'homme*. NATIONS UNIES DROITS DE L'HOMME, HAUT-COMMISSARIAT. 17 out. 2017. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22221&LangID=F>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

⁴³ GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF BANGLADESH. *Forcibly Displaced Myanmar National to Bangladesh*. Ministry of Health & Family Welfare. s/d. Disponível em: <http://dashboard.dghs.gov.bd/webportal/pages/controlroom_rohingya.php>. Acesso em: 1 jul. 2021.

250.000, c) 2016: 66.000, d) 2017: 270.000.

Ano	Deslocados forçados	Fonte
1970	200.000	HRW ⁴⁴
1990	250.000	HWR ⁴⁵
2016	66.000	ONU-a ⁴⁶
2017	270.000	ONU-b ⁴⁷

Elaboração pessoal

Na perspectiva de Bangladesh, os Rohingya são um problema, apenas uma parcela pequena é reconhecida como refugiados, a maioria é vista como imigrantes econômicos irregulares. A comunidade internacional reconhece que os Rohingya são vítimas de Myanmar e que os países de destino não os protegem como deveriam⁴⁸.

A minoria étnica se concentra em Rakhine, situada ao norte de Myanmar e a maioria de sua população é mulçumana, outra parte de budistas divididos em budistas *rakhine*, e comunidades budistas *Barua*. Des-

⁴⁴ HRW (HUMAN RIGHTS WATCH). Op. cit.

⁴⁵ HRW (HUMAN RIGHTS WATCH). Op. cit.

⁴⁶ ONU-c. *Um report details 'devastating cruelty' against Rohingya population in Myanmar's Rakhine province*. United Nations News. 3 fev. 2017. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2017/02/550802-un-report-details-devastating-cruelty-against-rohingya-population-myanmars>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

⁴⁷ ONU-b. Op. cit.

⁴⁸ GUHATHAKURTA, Meghna. Understanding Violence, Strategising Protection. *Perspectives from Rohingya Refugees in Bangladesh*, v. 45, n. 6, p. 639-665, 2017. Disponível em: <https://brill.com/view/journals/ajss/45/6/article-p639_3.xml?crawler=true&language=zh&mimetype=application%2Fpdf>. Acesso em: 3 fev. 2021.

de 1962 foi governado por uma ditadura militar⁴⁹. E os budistas são os maiores opositores à minoria muçulmana. As autoridades de Myanmar alegam que os Rohingya querem criar um estado islâmico autônomo no país e se recusam a aceitarem a denominação rohingya, e os consideram como bengaleses para negar-lhes a cidadania⁵⁰.

A violência contra os Rohingya é fruto da discriminação com base na religião, na raça, na etnia e casta. Por essas condições, não são reconhecidos como cidadãos e como uma pessoa que não tem cidadania de nenhum Estado, são apátridas⁵¹. Como bem esclarece Hannah Arendt, apátridas são aqueles que perdem todos os seus direitos humanos, passam a ser considerados o refúgio da terra. Os apátridas são as pessoas refugiadas expulsas de seus países e que são desnacionalizadas pelos governos, semelhante a tantos outros deslocados após a segunda Guerra Mundial e consequentemente são desprovidos de importância, sem proteção nos seus países de origem⁵².

3. A Responsabilidade das Redes Sociais na Crise de 2017

Após o conflito de 2017, a *Reuters* (empresa jor-

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ DW. *ONU denuncia possível limpeza étnica em Myanmar*. DW. 11 set. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/ onu-denuncia-poss%C3%ADvel-limpeza-%C3%A9tnica-em-myanmar/a-40448286>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

⁵¹ Ibid.

⁵² ARENDT, Hannah. Op. Cit.

nalística) e o Centro de Direitos Humanos da Escola de Direito da Universidade de Berkeley efetuaram um levantamento sobre as postagens feitas nas redes sociais e em curto espaço de tempo encontraram mais de mil postagens espalhando o discurso do ódio aos Rohingya. São postagens que os comparam a animais, vermes, sugerindo que possam ser alimentos para porcos, além de imagens pornográficas, ou seja, esse tipo de postagem fere a política do próprio *Facebook*, no entanto não foram retiradas da rede como se esperava⁵³.

O pesquisador Dipayan Ghosh de Harvard assinala que mesmo não sendo intencional, o *Facebook* lucra com a desinformação e o discurso de ódio. A meta é o envolvimento do usuário, quanto mais tempo permanece na rede, maior é o ganho financeiro da rede e de seus clientes. Toda a estratégia da rede social é voltada para maximizar o envolvimento do usuário e monetizar os dados, ou seja, transformar em lucro essa fidelidade e engajamento. O conteúdo de ódio, violência, conspiração e desinformação, estimulam o engajamento, os usuários são atraídos por esse tipo de conteúdo⁵⁴.

⁵³ STECKLOW, Steve. *Why Facebook is losing the war on hate speech in Myanmar - Hatebook a Reuters Special Report*. 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/investigates/special-report/myanmar-facebook-hate/>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁵⁴ GHOSH, Dipayan. **How the Free Market Incentivized Facebook's Harmful Monopoly**. Centre for International Governance Innovation: 2021. Disponível em: <<https://www.cigionline.org/articles/how-free-market-incentivized-facebooks-harmful-monopoly/>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

O Relatório da Missão de Investigação da ONU⁵⁵ aponta responsabilidade das mídias sociais nos ataques deflagrados contra os Rohingya em 2017, e cita o *Facebook* como uma ferramenta que foi utilizada para espalhar o ódio, justamente por essa rede ser sinônimo de internet em Myanmar, por ser amplamente utilizada como meio de informação e mesmo a empresa tendo consciência da sua responsabilidade na disseminação de discurso de ódio, as medidas para evitar e retirar o conteúdo foram lentas e ineficazes⁵⁶.

Não há problema nas empresas procurarem meios de obter os melhores rendimentos. É lei de mercado; o desafio é alcançar esse objetivo sem provocar, mesmo que involuntariamente, a violação dos direitos civis, direitos humanos, entre outros. É necessário um meio de proteger esses e outros direitos, um realinhamento digital fundamental, como ressalta Ghosh⁵⁷.

Os habitantes de Myanmar utilizam largamente o *Facebook* de 2014 a 2018, o número de usuários passou de dois para trinta milhões⁵⁸. Eles utilizam para se informar e se aproveitando disso, os monges budistas

⁵⁵ Disponível em <<https://www.ohchr.org/Documents/Countries/MM/FlashReport3Feb2017.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2021.

⁵⁶ HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar** 39^a sessão, 2018. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23575&LangID=E>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁵⁷ GHOSH, Dipayan. Op. Cit.

⁵⁸ CBSN ORIGINALS. *Weaponizing social media: The Rohingya crisis*. CBSN. 26 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.cbsnews.com/news/rohingya-refugee-crisis-myanmar-weaponizing-social-media-main/>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

extremistas utilizaram a rede social para disseminar e incitar o ódio contra a minoria étnica Rohingya. O principal articulador desses ataques foi o monge budista Ashin Wirathu que pregava o ódio em seus sermões. As autoridades o proibiram de pregar e ele buscou a alternativa disponível, a rede social⁵⁹.

Durante muito tempo o monge budista, descrito como “Bin Laden budista”, foi protegido pelas autoridades de Myanmar, o que lhe permitiu continuar com a perseguição à minoria mulçumana, mas quando ele atacou a chefe do governo, a ganhadora do Prêmio Nobel da Paz Aung San Suu Kyi, foi acusado e preso por perturbar a ordem pública⁶⁰.

O discurso de ódio é difícil de ser identificado na rede social, como demonstram os pesquisadores da Universidade de Cambridge, Stefanie Ullmann e Marcus Tomalin. Eles estão trabalhando em um modelo de Inteligência Artificial (IA) que tem a finalidade captar e filtrar o conteúdo violento e ressaltam que a dificuldade maior é que os dados variam muito, pois apenas bloquear palavras-chave não é o suficiente pois o conteúdo depende muito da diversidade de culturas e até de expressões locais utilizadas. São nuances que pas-

⁵⁹ GORTAZAR, Naiara Galarraga. *Facebook foi crucial para limpeza étnica do século XXI em Myanmar*. EL PAIS, 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/12/internacional/1523553344_423934.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁶⁰ NATAJARAN, Swaminathan. *Quem é o monge conhecido como 'Bin Laden budista'*. BBC World Service, 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48564470>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

sam despercebidos pela IA⁶¹.

O *Facebook* utiliza milhares de pessoas diariamente para ler, analisar e moderar os comentários publicados na rede. São trabalhadores terceirizados, precários, sem acompanhamento psicológico que são afetados por todo esse conteúdo. Os erros são constantes, a empresa estima em 10%, ressaltando que são três milhões de postagens por dia em média, o que equivale a 300.000 falhas diariamente⁶².

Mark Zuckerberg, CEO do *Facebook*, em uma entrevista para a VOX sobre o *modus operandi* efetuado na rede social, assinala que no caso de Myanmar, as mensagens eram dirigidas aos dois grupos, por um lado incitando a violência contra os Rohingya e por outro instigando os Rohingya a se defenderem, provavelmente tendo a mesma origem. E mensagens de líderes governamentais e militares – verificados, bem como postagens de monges budistas nacionalistas com

⁶¹ ULLMANN, Stefanie, TOMALIN, Marcus Quarantining online hate speech: technical and ethical perspectives. *Ethics and Information Technology*, v. 1, pp 11-12. Disponível em: <<https://www.inovacaotecnologica.com.br/noticias/noticia.php?artigo=odiometro-tecnologia-antivirus-contra-discursos-odio&id=010150191219&ebol=sim#.XgpOfUdKjDc>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁶² JEE, Charlotte. *Facebook needs 30,000 of its own content moderators, says a new report por MIT*. Technology Review. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/2020/06/08/1002894/facebook-needs-30000-of-its-own-content-moderators-says-a-new-report?truid=&utm_source=the_download&utm_medium=email&utm_campaign=the_download.unpaid.engagement&utm_term=non-subs&utm_content=06-09-2020>. Acesso em: 10 jun. 2020.

notícias falsas sobre os Rohingya⁶³.

Em Rakhine, há grupos armados de insurgentes Rohingya como o Arakan Exercito de Salvação Rohingya (ARSA) e o Exército Arakan (AA) que, insuflados por essas postagens na rede social, se movimentaram contra as forças armadas – *Tatmadaw*, o que ocasionou uma ofensiva muito mais violenta, causando a destruição, mortes, ferimentos, atrocidades cometidas contra crianças e mulheres e o conseqüente deslocamento forçado⁶⁴.

Na ocasião, foram identificadas via satélite mais de 340 aldeias queimadas. No entanto, a chefe de Estado Aung San Suu Kyi declarou em uma entrevista que não acreditava que uma limpeza étnica estivesse acontecendo, ressaltando que os Rohingya não são cidadãos legítimos e minimizou os abusos cometidos⁶⁵.

3.2. Genocídio e Crime Contra a Humanidade

Quando se cometem ações com a intenção de destruir, eliminar, totalmente ou em parte um grupo étnico, racial ou religioso está sendo cometido um geno-

⁶³ KIRY, Jen. *Mark Zuckerberg on Facebook's role in ethnic cleansing in Myanmar: "It's a real issue"*. VOX, 2018. Disponível em: <<https://www.vox.com/2018/4/2/17183836/mark-zuckerberg-facebook-myanmar-rohingya-ethnic-cleansing-genocide>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁶⁴ RIBBENVIK, Alice *Responsibility to Protect and International Law, The Case of the Rohingya 2020*. Faculty of Law Lund University. Disponível em: <<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=9034553&fileId=9038842>>. Acesso em: 9 fev. 2021.

⁶⁵ CBSN ORIGINALS. Op. cit.

cídio⁶⁶. Conforme foi descrito no Relatório da Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos em Mianmar (*Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*)⁶⁷ elaborado no período de março de 2017 a agosto de 2019, os Rohingya se encaixam nessa definição, e deveriam ter sido protegidos e não receber o tratamento que foi dado pelas forças de segurança de Myanmar⁶⁸.

Os atos contra esse grupo foram assassinatos, danos físicos e/ou mentais graves, a provocação de destruição do grupo no todo ou em parte, e a imposição de medidas com o fito de evitar nascimentos⁶⁹. As informações obtidas pela Missão de Investigação

⁶⁶ Genocídio é quando se comete um ato proibido com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso como tal. Os Rohingya são um grupo protegido sob esta definição. Seu tratamento pelas forças de segurança de Mianmar, agindo em conjunto com certos civis, inclui condutas que equivalem a quatro dos cinco atos proibidos definidos: (a) assassinato; b causar danos corporais ou mentais graves; c Condições de vida calculadas para provocar a destruição física do grupo no todo ou em parte; e (d) impor medidas com a intenção de prevenir nascimentos. *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/myanmarffm/pages/index.aspx>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

⁶⁷ Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/50>. Acesso em: 21 fev. 2021

⁶⁸ UNITED NATIONS – HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*. ONU. 2019. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/50>. Acesso em: 4 mar. 2021.

⁶⁹ AMNESTY INTERNATIONAL. *Briefing: attacks by the Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) on Hindus in Northern Rakhine State*. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1684542018ENGLISH.PDF>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

da ONU concluíram que houve a intenção genocida, o que justifica a investigação e acusação no tribunal competente⁷⁰.

3.3. Situação atual

Recentemente, o Facebook se posicionou por meio de declarações em sua plataforma, ressaltando que é contra a violência e o ódio e que apoia a justiça para crimes internacionais. Reafirmando que estão trabalhando em prol da ONU, a qual investiga os fatos acontecidos no ano de 2017 em Myanmar, fornecendo os dados apurados para o *UN's Independent Investigative Mechanism for Myanmar* (IIMM).

O Facebook apresentou um relatório elaborado por uma organização independente a *Business for Social Responsibility* (BSR)⁷¹ de acordo com os Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas sobre Negócios e Direitos Humanos⁷². Este relatório con-

⁷⁰ HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar*. 39ª sessão, 10-28 set. 2018. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23575&LangID=E>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁷¹ O relatório da BSR – Human Rights Impact Assessment – Facebook in Myanmar encontra-se disponível em: <https://about.fb.com/wp-content/uploads/2018/11/bsr-facebook-myanmar-hria_final.pdf>. Acesso em 28 fev. 2021.

⁷² Após debate que se estendeu por quase uma década, o Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) aprovou, em julho de 2011, o documento “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos”. Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (“POs”) são estruturados em três pilares – proteger, respeitar e reparar: (i) o dever do Estado de proteger contra abusos de direitos humanos por parte de terceiros, incluindo empresas; (ii) a

firma que o *Facebook* não fez o suficiente para evitar que a plataforma fosse utilizada para fomentar a divisão e incitar a violência. Os responsáveis pelo *Facebook* afirmam que estão investindo em pessoas, tecnologia e parcerias para poder lidar com a situação em Myanmar, porém lembrou que a empresa não é a única responsável⁷³.

O *Facebook* informa, ainda, que aumentou o número de moderadores nativos contratados que dominam a língua, a utilização da inteligência artificial e outras ferramentas para aprimorar a rápida detecção e remoção de conteúdo potencialmente ofensivo e disseminador de ódio⁷⁴.

Embora Myanmar não seja signatário do Tratado que criou o TPI, o tribunal se declarou competente para investigar e mediante essa declaração, o Tribunal Penal Internacional autorizou, em novembro de 2019, por meio da promotora Fatou Bensouda o prosseguimento da investigação preliminar iniciada em setembro de 2018 sobre a deportação forçada da minoria mulçumana, que poderá ser considerada como crime

responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos; e (iii) o acesso das vítimas a recursos judiciais e não-judiciais para remediar e reparar violações. ONU. *Princípios Orientadores Sobre Empresas e Direitos Humanos*. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/empresas-e-direito-humanos/principios-orientadores-sobre-empresas-e-direitos-humanos>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

⁷³ WAROFKA, Alex. *Product Policy Manager*. FACEBOOK, 2020. Disponível em: <<https://about.fb.com/news/2018/11/myanmar-hria/>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁷⁴ *Ibid.*

contra a humanidade⁷⁵.

Por outro lado, durante as primeiras oitivas na Corte Internacional de Justiça (CIJ), em Haia, em dezembro de 2019, a conselheira de Estado de Myanmar, Aung San Suu Kyi, Prêmio Nobel da Paz, declarou que: “...se crimes de guerra foram cometidos, serão processados dentro do sistema de justiça militar”⁷⁶. Ela aceitava a possibilidade de as forças armadas terem se excedido, mas desqualificava a intenção genocida⁷⁷.

Atualmente Myanmar encontra-se sob intervenção militar, o Parlamento eleito em novembro de 2020, deveria tomar posse no dia 1 de fevereiro de 2021, para o mandato de cinco anos, no entanto, na madrugada antes da cerimônia, os militares do país tomaram o poder em um golpe de estado. O exército deteve a conselheira de Estado, Aung San Suu Kyi, a principal líder, e o presidente, Win Myint, junto com outros legisladores do partido governante Liga Nacional para a Democracia. O exército também prendeu oficiais e ativistas do partido eleito em todo o país e cortou temporariamente as conexões de celular e Internet⁷⁸. Desde o golpe, o

⁷⁵ ONU NEWS. *Tribunal da ONU analisa acusação de genocídio contra Mianmar*. ONU. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/12/1697721>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

⁷⁶ ONU NEWS. Op. cit.

⁷⁷ ONU NEWS. Op. cit.

⁷⁸ FOREIGN AFFAIRS. *Myanmar's Coup Was a Chronicle Foretold*. 2021. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-02-01/myanmars-coup-was-chronicle-foretold?utm_medium=newsletters&utm_source=twofa&utm_campaign=Go%20on%20the%20road%20to%20democracy&utm_content=20210205&utm_term=FA%20This%20Week%20-%20112017>. Acesso em: 5 fev. 2021.

líder da junta, o general Min Aung Hlaing, disse que “Mianmar não repatriará pessoas que não consideram seus cidadãos”⁷⁹.

Bangladesh enviou, no final de maio de 2021, por volta de 20.000 refugiados rohingyas incluindo 8.000 crianças para uma ilha remota, Bhasan Char. Em entrevistas para o relatório da HRW⁸⁰, os refugiados alegaram que foram atraídos para a ilha com promessas de alimentação adequada e meios de subsistência, assistência mensal em dinheiro e acesso a cuidados de saúde adequados e escolas⁸¹. Durante a visita do ACNUR na ilha, houve protestos dos refugiados, que tinham sido instruídos a ficarem dentro de seus alojamentos e se negaram, houve confronto com a polícia local e o ACNUR emitiu um comunicado dizendo que estava “profundamente preocupado” com o fato de refugiados, incluindo mulheres e crianças, terem ficado feridos. O governo de Bangladesh culpou a mídia internacional e as organizações da sociedade civil por se oporem às realocações de Bhasan Char para “minar os gestos humanitários magnânimos e os esforços since-

⁷⁹ GANGULY, Meenakshi. *Bangladesh's Unplanned Relocation of Rohingya Refugees to Bhasan Char Island is Risky*. HRW. 7 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2021/06/07/bangladeshs-unplanned-relocation-rohingya-refugees-bhasan-char-island-risky>>. Acesso em: 2 jul. 2021.

⁸⁰ HRW-b. “*An Island Jail in the Middle of the Sea*” *Bangladesh's Relocation of Rohingya Refugees to Bhasan Char*. HRW, 7 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2021/06/07/island-jail-middle-sea/bangladeshs-relocation-rohingya-refugees-bhasan-char>>. Acesso em: 2 jul. 2021.

⁸¹ GANGULY, Meenakshi. Op. cit.

ros de Bangladesh”⁸².

Conclusões

A situação do grupo muçulmano Rohingya se arrasta por muito tempo, o relatório da ONU de 2018⁸³ já admitia que a situação pode ser considerada como crime contra a humanidade. Tanto o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos, bem como a Anistia Internacional declararam que os ataques a civis em Rakhine poderiam ser equiparados a crimes de guerra e crimes contra a humanidade⁸⁴. O Tribunal Penal Internacional (TPI) autorizou a abertura de investigação em novembro de 2019 com parâmetros amplos. Neste caso, os juízes entenderam que há base para acreditar que houve violência generalizada, que inclui assassinato, prisão, tortura, estupro, atos coercitivos e deportação. O TPI admite que Myanmar não é um Estado-Membro, no entanto Bangladesh ratificou o estatuto de Roma em 2010⁸⁵.

⁸² GANGULY, Meenakshi. Op. cit.

⁸³ AMNESTY INTERNATIONAL. *Briefing: attacks by the Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) on Hindus in Northern Rakhine State*. Disponível em <<https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1684542018ENGLISH.PDF>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁸⁴ AMNESTY INTERNATIONAL. *Myanmar: UN Security Council must impose arms embargo*. Publicado em 27 set. 2017. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/09/myanmar-un-security-council-must-impose-arms-embargo/>>. Acesso em: 4 mar. 2021.

⁸⁵ TPI - Cour Pénale Internationale. *ICC judges authorise opening of an investigation into the situation in Bangladesh/Myanmar*. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1495>>. Acesso em: 9 fev. 2021.

Enquanto isso a minoria muçumana continua sendo objeto de ataques e retaliações, vivendo sem segurança e sendo forçados a se deslocarem e procurarem abrigo longe de suas aldeias⁸⁶. No mês de abril de 2020, no início da pandemia do COVID-19, a Relatora Especial da ONU para assuntos de Direitos Humanos em Myanmar, Yanghee Lee, declarou que a força militar de Myanmar continuava violando os princípios fundamentais de Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos, provocando sofrimento aos indivíduos das comunidades Rohingya e outras minorias⁸⁷.

A humanidade precisa voltar os olhos a essa situação. Hannah Arendt ressaltou no século passado “que o direito de ter direitos, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade”⁸⁸.

Mark Zuckerberg, CEO do *Facebook* falhou nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (POs) estruturados nos pilares – proteger, respeitar e reparar, pois não conseguiu proteger; permitiu que a sua empresa fosse utilizada em total desrespeito aos Rohingya e, tendo o conhecimento do que se passava, não reparou a tempo de evitar a violência.

⁸⁶ UNITED NATIONS – HUMAN RIGHTS. *Myanmar: “Possible war crimes and crimes against humanity ongoing in Rakhine and Chin States”* – UN Special Rapporteur Yanghee Lee. ONU. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25838&LangID=E>>. Acesso em: 4 mar. 2021.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ ARENDT, Hannah. *Op. cit.*

O relatório da Reuters e o Centro de Direitos Humanos da Escola de Direito da Universidade de Berkeley efetuaram um levantamento sobre as postagens feitas na rede social, que apontam que mesmo após Mark Zuckerberg declarar em abril de 2018 que tomaria providências para corrigir as falhas, o conteúdo permanecia na rede e havia apenas dois funcionários que falavam birmanês e que revisavam as postagens⁸⁹.

Referências Bibliográficas

ACNUR. Rohingya. *Cerca 864.281 refugiados Rohingya vivem em Bangladesh 52% são crianças 52% são mulheres 48% são homens*. 2020.

ALTO COMISSARIADO NAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Rohingya*. s/d.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Briefing: attacks by the Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) on Hindus in Northern Rakhine State*. 2018.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Myanmar: UN Security Council must impose arms embargo*. 2017.

ARENDR, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ASCENSÃO, Joana. *Rohingya. Mais um capítulo na história do povo que ninguém quer*. Expresso. 2020.

BANGLADESH. GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF BANGLADESH. *Forcibly Displaced*

⁸⁹ STECKLOW, Steve. *Why Facebook is losing the war on hate speech in Myanmar - Hatebook a Reuters Special Report*. 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/investigates/special-report/myanmar-facebook-hate/>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Myanmar National to Bangladesh. Ministry of Health & Family Welfare. s/d.

CBSN ORIGINALS. *Weaponizing social media: The Rohingya crisis*. CBSN. 2018.

DW. *Entenda o conflito em torno dos rohingya em Myanmar*. DW, 2017.

DW. *ONU denuncia possível limpeza étnica em Myanmar*. DW, 2017.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. *Reino Arakanese de Mrohaung*. Enciclopédia Britânica, 2007.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA-b. *Bangladesh*. Encyclopedia Britannica, 2021.

FOREING AFFAIRS. *Myanmar's Coup Was a Chronicle Foretold*. 2021.

GANGULY, Meenakshi. *Bangladesh's Unplanned Relocation of Rohingya Refugees to Bhasan Char Island is Risky*. HRW, 2021.

GHOSH, Dipayan. *How the Free Market Incentivized Facebook's Harmful Monopoly*. Centre for International Governance Innovation, 2021.

GORTAZAR, Naiara Galarraga. *Facebook foi crucial para limpeza étnica do século XXI em Myanmar*. EL PAIS, 2018.

GUHATHAKURTA, Meghna. *Understanding Violence, Strategising Protection. Perspectives from Rohingya Refugees in Bangladesh*, v. 45, n. 6, p. 639–665, 2017.

HRW (HUMAN RIGHTS WATCH). *Historical Background*. 2021.

HRW-b. *"An Island Jail in the Middle of the Sea" Bangladesh's Relocation of Rohingya Refugees to Bhasan*

Char. HRW, 2021.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar** 39^a sessão, 2018.

ITASARI, Endah Rantau. The Role Of The Asean Intergovernmental Commission Of Human Rights In Giving Protection To The Ethnic Rohingya Of The Spirit. *Southeast Asia Jurnal IUS Kaijian Hukum dan Keadilan*, v. 8, p. 570-583, dez/2020.

JEE, Charlotte. *Facebook needs 30,000 of its own content moderators, says a new report por MIT*. Technology Review, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KALM, Sara. Standardizing Movements: The International Passport Conferences of the 1920s. *STANCE Working Papers Series*, no. 8, p. 1-38, 2017.

KIRY, Jen. *Mark Zuckerberg on Facebook's role in ethnic cleansing in Myanmar: "It's a real issue"*. VOX, 2018.

MYANMAR. *Mapa Mundi Myanmar (Birmânia)*. 2019.

NATAJARAN, Swaminathan. *Quem é o monge conhecido como 'Bin Laden budista'*. BBC World Service, 2019.

ONU NEWS. *Tribunal da ONU analisa acusação de genocídio contra Mianmar*. 2019.

ONU-a. *Enquête sur les violations des droits de l'homme et les abus dont sont victimes les Rohingyas*. NATIONS UNIES DROITS DE L'HOMME, HAUT-COMMISSARIAT, 2016.

ONU-b. *Les attaques brutales contre les Rohingyas visent à rendre leur retour quasi-impossible, selon un rapport des Nations Unies sur les droits de l'homme*. NATIONS UNIES DROITS DE L'HOMME, HAUT-COMMISSARIAT, 2017.

ONU-c. *Um report details 'devastating cruelty' against Rohingya population in Myanmar's Rakhine province*. UNITED NATIONS NEWS, 2017.

RIBBENVIK, Alice *Responsibility to Protect and International Law, The Case of the Rohingya 2020*. Faculty of Law Lund University. 2020.

STECKLOW, Steve. **Why Facebook is losing the war on hate speech in Myanmar**. Hatebook a Reuters Special Report, 2018.

TPI - Cour Pénale Internationale. *ICC judges authorise opening of an investigation into the situation in Bangladesh/Myanmar*. TPI, 2019.

ULLMANN, Stefanie, TOMALIN, Marcus. Quarantining online hate speech: technical and ethical perspectives. *Ethics and Information Technology*, v. 1, pp 11-12. 19 dez. 2019.

UNHCR - The UN Refugee Agency. *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. UNHCR, 2011.

UNHCR. *Fridtjof Nansen*. UNHCR. s/d.

UNITED NATIONS – HUMAN RIGHTS. *Myanmar: "Possible war crimes and crimes against humanity ongoing in Rakhine and Chin States"* – UN Special Rapporteur Yanghee Lee. ONU, 2020.

UNITED NATIONS – HUMAN RIGHTS COUNCIL.
Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar. ONU, 2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA).
Rohingya Refugee Crisis. ONU. s/d.

WAROFKA, Alex. *Product Policy Manager*. FACEBOOK, 2020.

XAVIER, Fernando César Costa. Justiça internacional e ubuntu: o caso Gâmbia v. Mianmar na Corte Internacional de Justiça. *Cadernos Eletrônicos, Direito Internacional sem fronteiras*. V. 3, n. 1, 2021.

O Desafio dos Refugiados no Líbano: um olhar sobre a vulnerabilidade em um país que enfrenta uma das mais graves crises de sua história

Tarciana Gurgel de Freitas*

“O desejo é a metade da vida; a indiferença é a metade da morte.”

Gibran Khalil Gibran (Areia e Espuma – 1926)

Introdução

Há 70 anos, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou o primeiro instrumento internacional de proteção aos refugiados, qual seja, a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹, não foi considerado, em um primeiro momento, que a situação de refúgio iria se alongar. Após 1945, evidenciou-se a necessidade de encontrar uma solução humanitária para as cerca de 40 milhões de pessoas deslocadas pelos regimes totalitários que se implantaram na Europa na primeira metade do século XX e pela Segunda Guerra Mundial². Entretanto, foi

* Advogada inscrita nos quadros da OAB/RN, atuante na área de imigração e cidadania. Especialista em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Foi advogada do Município de Natal/RN. Foi também membro do Conselho de Cidadãos Brasileiros em Beirute, Líbano.

¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² HOBBSAWN, E. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

inserida uma limitação temporal e também geográfica na referida Convenção de 51.

Sobre a limitação temporal, nas palavras de Jaime Ruiz de Santiago:

[...] os refugiados somente serão assim reconhecidos, se o forem em decorrência de episódios ocorridos antes dessa precisa data: 1º de janeiro de 1951. Desse modo, tal definição seria aplicada a muitos milhares de pessoas mas, com o decorrer do tempo, a definição da Convenção se tornaria inoperante³.

A limitação geográfica, de acordo com a Convenção de 51, poderia ser interpretada como os acontecimentos que ocorreram somente na Europa (conhecido como “reserva geográfica”). Dessa forma, os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, que havia sido gerado pela guerra, e que, logo após esta, seria resolvido⁴.

Com o fim de ampliar o alcance da Convenção de 51, o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁵ suprimiu tais limitações no seu art. 1º, §2º⁶, permitindo que qualquer pessoa, in-

³TRINDADE, A. A. C.; PEYTRIGNET, G.; RUIZ DE SANTIAGO, J. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. San José/Brasília: CICV/IIDH, 1996. p. 267-268.

⁴ CONLEY, M. The institutional framework of Refugee Law and political forces. In: MAHONEY, K.; MAHONEY, P. (Ed.). *Human Rights in the twenty-first century: a global challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 631.

⁵ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁶ Artigo 1, §2: “Para os fins do presente Protocolo, o termo “refugiado”, salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo ,

dependentemente de onde ela estivesse, pudesse ser reconhecida como refugiada, cabendo a cada Estado contratante formular ou não reservas, conforme declaração feita a partir da assinatura, adesão ou ratificação do instrumento. A Convenção de 51 e o Protocolo de 67 são, portanto, os principais instrumentos internacionais através dos quais é assegurado a um indivíduo que, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e de gozar de refúgio seguro em outro país.

Ao longo do tempo, a problemática dos refugiados foi se modificando e obviamente não se tratou de uma questão temporária. O próprio conceito de refugiado foi ampliado⁷, outros instrumentos jurídicos de

significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras ‘em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...’ e as palavras ‘...como consequência de tais acontecimentos’ não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro”. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁷ Na Convenção de 51, em seu art. 1º, refugiado foi conceituado inicialmente como a pessoa “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 ele.” Na Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 foi considerado refugiado também aquele que “[...] devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual

proteção foram elaborados, bem como observou-se a multiplicidade de fatores que impulsionaram a movimentação desse grupo de migrantes forçados para as mais diversas localidades.

A realidade que temos hoje, conforme dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), é que há cerca de 26 milhões de refugiados em todo o mundo, sendo metade deles abaixo dos 18 anos de idade⁸. A Anistia Internacional acrescenta que a crise dos refugiados dos últimos anos é a crise humanitária mais intensa do século, sendo de maior proporção do que a ocorrida na Segunda Guerra Mundial⁹.

Os migrantes forçados fazem o seu deslocamento pelos mais diversos fatores, seja em decorrência de perseguição ou violência generalizada e não podem ou não desejam retornar aos seus locais de origem ou resi-

para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.” A Declaração de Cartagena de 1984 abarcou a definição ampliada de pessoa em situação de refúgio recomendando que o conceito ou definição de refugiado “além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido de 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.”

⁸UNHCR. Figures at a glance. 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 24 out. 2020.

⁹AMNESTY INTERNATIONAL. *World leader's neglect of refugees condemns millions to death and despair*, 2015. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/06/world-leaders-neglect-of-refugees-condemns-millions-to-death-and-despair/>>. Acesso em: 24 out. 2020.

dência habitual enquanto perdurarem as causas pelas quais foram compelidos a sair.

Além da Síria, que ainda continua a liderar no número de população deslocada globalmente desde o conflito deflagrado em 2011, seguem na lista¹⁰ cidadãos da Venezuela, Afeganistão e Sudão do Sul entre aqueles que mais buscam refúgio em outros países, seja em razão de conflitos armados ou de ordem política, por exemplo.

Dos países que recebem esses migrantes forçados, o Líbano se destaca pelo número exponencial de pessoas refugiadas em seu território¹¹, o que per se já aponta a relevância do tema no tocante às consequências desse fluxo, seja para a infraestrutura, economia e sociedade libanesa em geral. Nesse contexto, a justificativa para este capítulo consiste em contribuir na análise do impacto e repercussão dos últimos acontecimentos no território libanês na vida das pessoas que lá buscaram refúgio e que há anos convivem em meio a privação de diversos direitos.

Estruturado em três seções, o presente capítulo abordará inicialmente sobre as pessoas refugiadas no Líbano e os órgãos responsáveis pelo acolhimento,

¹⁰ ACNUR. *Relatório global do ACNUR revela deslocamento forçado de 1% da humanidade*. Genebra, 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/06/18/relatorio-global-do-acnur-revela-deslocamento-forcado-de-1-da-humanidade/>>. Acesso em: 24 out. 2020.

¹¹ THE WORLD BANK. *Refugee population by country or territory of asylum*. 2020. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG>>. Acesso em: 29 out. 2020.

identificando as suas competências. Na sequência, será analisada a vulnerabilidade e as violações aos direitos humanos desse grupo no contexto local e, por fim, será examinado o cenário atual da crise que o Líbano enfrenta, de forma específica e pontual, passando pelo colapso social, a pandemia de coronavírus (covid-19) e a explosão no porto de Beirute, expondo os reflexos desses acontecimentos no respaldo - inclusive sob a perspectiva jurídica - aos refugiados no país.

1. Os Refugiados no Líbano

Segundo levantamento feito pela ACNUR¹², o Líbano é o país com maior número de pessoas refugiadas em relação à população nacional, com uma média de 1 refugiado para cada 4 habitantes¹³. Estimativas do governo local¹⁴ apontam que há cerca de 1,5 milhões de refugiados sírios no país, outros 18.000 do Iraque, Sudão, entre outras nacionalidades, além de 200.000 refugiados palestinos.

Com o estabelecimento do Estado de Israel, no ano de 1948, muitos palestinos foram forçados a aban-

¹² Ibid.

¹³ IETTER, S. *Um refugiado para quatro habitantes: o desafio sírio do Líbano*. Tradução: Déborah Spatz. Le Journal International Archives, 2015. Disponível em: <https://www.lejournalinternational.fr/Um-refugiado-para-quatro-habitantes-o-desafio-sirio-do-Libano_a3297.html>. Acesso em: 29 out. 2020.

¹⁴ UNHCR. *Fact Sheet - Lebanon*. 2020. Disponível em: <<https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Lebanon%20Fact%20Sheet%20-%20January%202020.pdf#ga=2.115581126.1987956931.1603951291-238094802.1603537620>>. Acesso em: 31 out. 2020.

donar seus lares¹⁵. O mesmo aconteceu quando Israel ocupou a Cisjordânia e a Faixa de Gaza em 1967, o que levou a uma significativa imigração de palestinos para o Líbano¹⁶, e mais recentemente, outro grande fluxo de palestinos vindo da Síria se deslocaram para o Líbano em razão do conflito de 2011 e lá vivem até hoje, juntamente com seus descendentes¹⁷.

Vivendo no país sob o mandato da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (UNRWA) , os palestinos estão concentrados em 12 acampamentos e outras regiões no território libanês, sendo assim definidos pela UNRWA¹⁹, *in litteris*:

*Persons whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of 1948 conflict*²⁰.

¹⁵ LIMA, Marcos J. C. *Conflito Árabe-Israelense à Luz da Doutrina na Guerra Justa*, p.3. Disponível em: < http://repositorio.unifap.br/bitstream/123456789/664/1/TCC_ConflitoArabelsraelense.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

¹⁶ ZAHREDDINE, Danny. *Os Círculos Concêntricos da Política Libanesa e Suas Repercussões para o Oriente Médio*, p. 9. Disponível em: <[http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Seguranca_Internacional/SI%203_Danny.PDF.pdf_="](http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Seguranca_Internacional/SI%203_Danny.PDF.pdf_=)>. Acesso em: 13 mar. 2021.

¹⁷ MENEM, Issam R. *Líbano: um dos maiores receptores de refugiados do mundo*, 2018, p. 111. Disponível em: < https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/4257/SARI_2019_107-113.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 mar. 2021.

¹⁸ Não há sigla para esta agência em Português.

¹⁹ UNRWA. *Palestine Refugees*. s/d. Disponível em: <<https://www.unrwa.org/palestine-refugees#:~:text=Palestine%20refugees%20are%20defined%20as,result%20of%20the%201948%20conflict.%E2%80%9D>>. Acesso em: 31 out. 2020.

²⁰ Ibid. “Pessoas que tinham como seu local de residência a Palestina entre 1º de Junho de 1946 e 15 de Maio de 1948, que perderam tanto

A UNRWA atua de forma estritamente humanitária e opera, além do Líbano, na Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental, Faixa de Gaza, Jordânia e Síria, oferecendo serviços de educação, assistência social, saúde, microfinanciamentos, infraestrutura e melhorias nos campos de refugiados²¹. Vale observar que, os campos de refugiados são de propriedade e responsabilidade dos países receptores, como também a ordem a segurança no interior deles²².

Os sírios e as demais pessoas refugiadas de outras nacionalidades presentes no Líbano recebem apoio e proteção da ACNUR, principal órgão responsável por prestar assistência aos refugiados espalhados por todo o mundo. Presente em 134 países, o mandato da ACNUR é para liderar e coordenar as ações internacionais para proteção dos refugiados, e o seu objetivo primordial é salvaguardar os direitos e o bem-estar dessas pessoas, atuando em parceria com os Estados para implementar a Convenção de 51²³.

Merece menção destacar a amplitude do trabalho da ACNUR, que, para lidar com os novos cenários²⁴,

suas casas quanto seus meios de sobrevivência como resultado do Conflito Árabe-Israelense de 1948.” (tradução livre).

²¹ UNRWA. *Frequently Asked Questions*. 2020. Disponível em: <<https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

²² UNRWA. Op. cit.

²³ PACÍFICO, A. P. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

²⁴ Em 1995, a Assembleia Geral da ONU designou o ACNUR como responsável pela proteção e assistência dos apátridas em todo o mundo. ACNUR. *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*, 2020.

passou a incluir os deslocados internos, os apátridas, entre outros grupos em situações correlatas, na busca de garantir mecanismos de proteção humanitária complementares ao refúgio. Ressalte-se que a ACNUR não substitui o Estado na proteção dada pelas autoridades nacionais, mas opera com o escopo de assegurar que os países estejam conscientes das suas obrigações de conferir proteção aos apátridas, refugiados e todas as pessoas que buscam refúgio, atuando em conformidade com esses compromissos²⁵.

Assim, a UNRWA e a ACNUR, junto à colaboração de organizações internacionais e locais, desempenham um papel fundamental em prol de suprir as necessidades dos que buscam refúgio em território libanês. Em meio a condições bastante adversas, a começar pela infraestrutura precária e a superlotação dos assentamentos, é um desafio constante para esses atores sociais lidar com a grande demanda de pessoas que dependem de assistência diante dos recursos escassos disponíveis e por um período de tempo tão extenso.

2. A Vulnerabilidade no Contexto Local

Ante a análise a ser feita sobre a vulnerabilidade no Líbano, são necessárias algumas observações a respeito desse tema, o qual envolve uma gama de fenômenos de natureza multidimensional e multiface-

Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final_site.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

²⁵ Ibid, p. 7.

tada, para que assim as estruturas que configuram a vulnerabilidade possam ser elucidadas e compreendidas de forma contextual²⁶. Para tanto, serão abordadas especificamente duas categorias de vulnerabilidade no presente tópico: a social e a moral.

O ser humano vulnerável é aquele que, conforme conceito compartilhado pelas áreas da saúde e assistência social, não necessariamente sofrerá danos, mas está a eles mais suscetível uma vez que possui desvantagens para a mobilidade social, não alcançando patamares mais elevados de qualidade de vida em sociedade em função de sua cidadania fragilizada²⁷.

Vignoli²⁸ define vulnerabilidade como a falta de acesso às estruturas de oportunidade oferecidas pelo mercado, Estado ou sociedade, apontando a carência de um conjunto de atributos necessários para o aproveitamento efetivo da estrutura de oportunidades existentes. Busso²⁹ considera a vulnerabilidade como a debilidade dos ativos que indivíduos, famílias ou grupos

²⁶ MARANDOLA JR., E.; HOGAN, D. J. As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_03.pdf> Acesso em: 19 nov. 2020.

²⁷ CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Cadernos de saúde pública*, 2018, p. 6. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/csp/v34n3/1678-4464-csp-34-03-e00101417>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

²⁸ VIGNOLI, J. R. Vulnerabilidad Demográfica en América Latina: qué hay de nuevo? In: *Seminario Vulnerabilidad*, Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

²⁹ BUSSO, G. *El enfoque de la vulnerabilidad social en el contexto latinoamericano: situación actual, opciones y desafíos para las políticas sociales a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

dispõem para enfrentar riscos existentes que implicam a perda de bem estar.

O conceito de vulnerabilidade social, segundo Abramovay *et al.*³⁰, é definida como a situação em que os recursos e habilidades de alguns grupos sociais são tidos como insuficientes ou inadequados para lidar com as oportunidades oferecidas pela sociedade. A concepção de vulnerabilidade social, ao mesmo tempo em que pretende superar, incorpora o conceito de pobreza, sendo, portanto, um processo ao invés de um estado, como é o caso das noções de pobreza e exclusão, que se imagina permanente, estático³¹.

A vulnerabilidade moral é aquela identificada nos indivíduos que foram colocados em tais condições por força de fatores culturais, sociais e psicológicos, ou seja, sofrem discriminação negativa e exclusão³². Correa³³ observa que ser discriminado negativamente significa ser associado a um destino embasado numa característica que não se escolhe, mas que é atribuída

³⁰ ABRAMOVAY et al. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: Desafios para políticas públicas*. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

³¹ CRUZ, L. R. *(Des)articulando as políticas públicas no campo da infância: Implicações da abrigagem*. Santa Cruz do Sul, RS: Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2006.

³² SANCHES, M. A.; MANNES, M.; CUNHA, T. R. *Vulnerabilidade moral: leitura das exclusões no contexto da bioética*, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-80422018000100039>. Acesso em: 26 nov. 2020.

³³ CORREA, F. J. L. Bioética entre globalização, universalismo e diversidade cultural. In: PESSINI, L.; BARCHIFONTAINE, C.P. (Orgs). *Ética e bioética clínica no pluralismo e diversidade*. São Paulo: Centro Universitário São Camilo, 2012. p. 15-30.

como um estigma.

Dessa exposição, verifica-se que a falta de assistência adequada aos refugiados no Líbano é apenas um dos impasses enfrentados por esse grupo. Os palestinos, por exemplo, são completamente proibidos por Israel de retornarem para suas casas, bem como, apesar de muitos terem nascido e crescido no Líbano, são privados de direitos políticos, econômicos e sociais. Assim, não é permitido à eles frequentar escolas públicas, comprar um imóvel, ter acesso a serviços de saúde pública e ao sistema de seguridade social, além de serem proibidos por lei de exercerem mais de 30 profissões, como médico, advogado, engenheiro³⁴.

Apesar da UNRWA oferecer acesso gratuito à educação para os palestinos no Líbano, ainda há muita evasão em decorrência de vários fatores, como a necessidade das crianças e jovens procurarem trabalho o quanto mais cedo a fim de ajudarem financeiramente suas famílias, que vivem em situação muito precária³⁵. A lei libanesa sobre seguridade social 13.955³⁶, de 26 de setembro de 1963, afirma que só os estrangeiros titulares de visto de trabalho e que são provenientes de

³⁴ Cf.: <https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2017_employment_of_palestine_refugees_in_lebanon_arabic_and_english_ve.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2020.

³⁵ UNRWA. *UNRWA School Drop Out: An Agency Wide Study*, 2013, p. 8. Disponível em: <https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_school_dropout_report_september_2013.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

³⁶ LEADERS. *The Labor Sector in Lebanon: Legal Frameworks, Challenges and Opportunities*, p. 27-28. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/69776>>. Acesso em: 13 mar. 2021

um Estado que aplique o princípio da reciprocidade podem reivindicar a seguridade social. Consequentemente, os palestinos não são amparados por esse direito mesmo quando portam visto de trabalho, pois o critério da reciprocidade não se aplica em razão de serem apátridas.

Assim, eles padecem por causa dessa política de discriminação sistemática e relatam a sensação de viverem um ambiente hostil, com recursos limitados, onde seus direitos humanos básicos não são representados ou protegidos. Esse tratamento dado aos palestinos pelo Líbano foi reconhecido pela Anistia Internacional³⁷ por constituir violação à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança³⁸; ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos³⁹; ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁴⁰; à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher⁴¹; e à Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos ou

³⁷ANISTIA INTERNACIONAL. Lebanon: Economical and Social Rights of Palestinian Refugees. 2003. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/108000/mde180172003en.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

³⁸ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>>. Acesso em: 22, fev. 2021.

³⁹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>>. Acesso em: 18, fev. 2021.

⁴⁰ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>>. Acesso em: 22, fev. 2021.

⁴¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3b00f2244.html>>. Acesso em: 22, fev. 2021.

Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes⁴².

Dos países que acolheram palestinos, como Jordânia e Síria, o Líbano é o que apresenta a maior porcentagem de refugiados palestinos vivendo em extrema pobreza nos 12 campos de refugiados lá existentes⁴³. De acordo com o relatório da *American Near East Refugee Aid* (ANERA)⁴⁴, dois a cada três palestinos no Líbano vivem nessa situação.

Ao contrário dos palestinos, aos refugiados sírios é permitido que trabalhem no país⁴⁵. Entretanto, conforme o relatório anual *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon* (VASyR)⁴⁶, mais da metade vive em “agrupamentos” superlotados, sendo 40% deles vivendo abaixo do padrão humanitário ou em condições perigosas nas cidades e vilarejos. Urge salientar que o Líbano não permitiu a construção de campos de refugiados oficiais em seu território, temendo uma repetição dos acampamentos palestinos, para não ter

⁴² Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-na-Administra%C3%A7%C3%A3o-da-Justi%C3%A7a.-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Prisioneiros-e-Detidos.-Prote%C3%A7%C3%A3o-contra-a-Tortura-Maus-tratos-e-Desaparecimento/convencao-contra-a-tortura-e-outros-tratamentos-ou-penas-cruéis-desumanos-ou-degradantes-1975.html>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁴³ ANERA. *Palestinian Refugees in Lebanon*. 2012. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Refugees.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ THE NEW HUMANITARIAN. *Meagre job prospects for Syrian refugees in Lebanon*, 2012. Disponível em: <<https://www.thenewhumanitarian.org/fr/node/252983>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

⁴⁶ Cf. <<http://ialebanon.unhcr.org/vasyr/#/>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

que lidar com a estadia permanente de sírios no país. Ainda de acordo com o relatório, cerca de 32% trabalha na agricultura e 24% na construção civil⁴⁷ predominantemente, e em torno de 87% dos refugiados sírios vive em situação de pobreza extrema⁴⁸.

A insegurança alimentar é também mais um problema cujos índices permanecem elevados, afetando quase a totalidade dos refugiados, conforme o VASyR⁴⁹. Outra questão que continua a ser um desafio é obter um visto de residente, aumentando a exposição dos refugiados a vários riscos, como a prisão, o trabalho forçado e o difícil acesso a cuidados de saúde. Conforme o relatório⁵⁰, apenas 20% dos refugiados (maiores de 15 anos de idade) alegou ter uma situação de residência legal. O estudo revelou também que apenas 28% dos refugiados afirmou ter conseguido completar o processo de registro do nascimento de crianças⁵¹.

Diante da amplitude dessa vulnerabilidade, na qual os refugiados não possuem condições de arcar com despesas básicas, intensificando a demanda pelos já escassos recursos, a capacidade de oferecer assistência a essas pessoas vai diminuindo nos abrigos nos quais eles se concentram nas áreas mais pobres do país.

Frise-se, nesse momento, que o Líbano, ainda

⁴⁷ Ibid., p. 92.

⁴⁸ Ibid., p.44.

⁴⁹ Ibid., p. 112-115.

⁵⁰ Ibid., p.32.

⁵¹ Ibid., p.34.

que com tantas pessoas refugiadas em seu território, não é signatário da Convenção de 51, sendo, portanto, classificado como um país de trânsito⁵². Dessa forma, mesmo com a dificuldade de obter um status legítimo de reconhecimento da sua vulnerabilidade como refugiados, essas pessoas ainda são consideradas aptas a receberem auxílio pelos órgãos de ajuda humanitária.

Verificada a articulação das dimensões de vulnerabilidade envolvidas na questão dos refugiados, será tratado a seguir sobre o cenário de instabilidade que recentemente tem se tornado mais alarmante, devido a uma sequência de episódios que causaram impactos em grandes proporções no país.

3. Panorama da Crise Libanesa e seus Reflexos no Respaldo às Pessoas Refugiadas no País

3.1. O Colapso Sócio-Econômico no Líbano

Iniciada em 17 de outubro de 2019, proveniente da inflação, depreciação monetária, altas taxas de desemprego, entre outros motivos, a revolta da população marcou o Líbano. Milhares foram às ruas em protesto contra as condições de vida no país, bem como contra a degradação dos serviços públicos. Naquele mês, o sistema bancário passou a apresentar escassez de dólares e repentinas variações cambiais, o que se deu em razão

⁵² CARPI, Estella. *Redefinindo a vulnerabilidade em uma favela de Beirute: quando a cidadania desempodera*, 2018. Disponível em: <<https://mabisir.wordpress.com/2018/08/18/redefinindo-a-vulnerabilidade-em-uma-favela-de-beirute-quando-a-cidadania-desempodera-agosto-2018/>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

de insolvência fiscal praticada há décadas e, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), gerou perdas que ultrapassaram 90 bilhões de dólares⁵³.

Conforme projeções do Banco Mundial⁵⁴, a crise levará metade dos libaneses à pobreza extrema. Um em cada quatro está desempregado, e os que possuem emprego observaram uma perda de 90% do poder de compra dos seus salários⁵⁵. Diante dessa situação sem precedentes, a parte mais afetada é a comunidade mais vulnerável, qual seja, a de refugiados no país. Programas de proteção e assistência aos refugiados realizados pelas agências humanitárias foram prejudicados devido à regulamentação financeira das instituições bancárias no país, que afetou todos os seus usuários⁵⁶.

Pouco menos da metade das famílias de refugiados no Líbano recebem algum tipo de auxílio em dinheiro através da ACNUR ou do *World Food Programme*

⁵³ NEVES, E. *Apagões, fome e suicídios: o dramático colapso econômico do Líbano*. Veja, São Paulo, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/apagoes-fome-e-suicidios-o-dramatico-colapso-economico-do-libano/>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁵⁴ WORLD BANK. *Lebanon is in the Midst of Economic, Financial and Social Hardship, Situation Could Get worse*. 2019. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/11/06/world-bank-lebanon-is-in-the-midst-of-economic-financial-and-social-hardship-situation-could-get-worse>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁵⁵ SHARIFF, O. *Total collapse: Lebanon's currency crisis explained*, 2020. Disponível em: <<https://gulfnews.com/world/mena/total-collapse-lebanons-currency-crisis-explained-1.72966660>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁵⁶ SEWELL, A. *Lebanon's financial crisis hits Syrian refugees hard*. The New Humanitarian. 2020. Disponível em: <<https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/1/9/Lebanon-financial-crisis-Syrian-refugees>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

(WFP)⁵⁷. Contudo, para ter acesso a esse auxílio nos bancos em meio à crise, os refugiados citaram várias dificuldades, desde restrições para realizar o saque em dólares, que passou a ser em libras libanesas, como para enfrentar longas filas nas agências bancárias, além de relatarem a indisponibilidade de ser realizado o saque⁵⁸.

De acordo com a organização humanitária Médicos Sem Fronteiras (MSF)⁵⁹, o sistema de saúde altamente privatizado do Líbano já era uma barreira significativa para as pessoas mais vulneráveis do país, que sempre buscam alguma forma de obter cuidados acessíveis. A taxa anual de inflação, que alcançou 133% em novembro de 2020, atingiu tanto libaneses quanto refugiados e impactou diretamente sua capacidade de acesso à saúde. Portanto, essa situação agravou as necessidades da população, incapaz de pagar suas despesas médicas ou de arcar com o custo de bens básicos, como alimentação.

3.2. A Pandemia de Covid-19

Ao mesmo tempo em que continua lidando com esse colapso econômico e social, o país ainda enfrenta

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ MSF. *Crises sucessivas no Líbano aumentam as necessidades e pioram o acesso a cuidados*. 2021. Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/crises-sucessivas-no-libano-aumentam-necessidades-e-pioram-o-acesso-cuidados?utm_source=facebook_msf&utm_medium=social-media&utm_campaign=%20comunicacao&utm_content=_exclusao-saude_libano_21-01-13>. Acesso em: 21 jan. 2021.

a pandemia de covid-19, que resultou em uma maior deterioração do cenário de vulnerabilidade enfrentado pela nação.

Quando a pandemia chegou ao Líbano, como em todo o mundo, as pessoas foram orientadas a seguir o protocolo geral de distanciamento social e higiene a fim de desacelerar a transmissão do coronavírus. Ocorre que a implementação dessas práticas em campos de refugiados – onde há escassez de água e para terem acesso a ela as pessoas dependem de organizações humanitárias – é particularmente difícil. Os refugiados recebem entre sete e nove galões de água por dia, dependendo da área onde vivem, número muito aquém dos 26 galões de água diários recomendados pela Organização Mundial de Saúde⁶⁰. Relevante apontar, mais uma vez, que as condições precárias em que vivem e a superlotação dos assentamentos em tempos de enfrentamento à uma pandemia são fatores que desencadeiam um risco mais elevado para essa população.

A pandemia de covid-19 causou um grande impacto sócio-econômico na vida de muitas pessoas. No Líbano, em 15 de março de 2020, foi declarado estado de emergência pelo governo, onde decidiu-se pela adoção de medidas como toque de recolher e outras restrições de deslocamento⁶¹. Por conseguinte, essas

⁶⁰ RELIEFWEB. *Lebanon: COVID-19 exacerbates already impossible living situation for Syrian refugees*. 2020. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-covid-19-exacerbates-already-impossible-living-situation-syrian-refugees>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁶¹ UNHCR. *In Focus: Rise in evictions due to increased economic*

determinações refletiram diretamente na redução da renda de muitas famílias, tanto libanesas quanto de refugiados.

De acordo com o relatório da ACNUR, *In focus: Rise in evictions due to increased economic vulnerability*⁶², aproximadamente 90% dos refugiados sírios e quase 80% dos palestinos perderam suas rendas ou foram afetados com redução de salário desde o início da pandemia ou pouco antes. Cerca de 61% dos sírios que trabalhavam na área de construção civil alegaram que perderam seus empregos, ao mesmo tempo em que 70% de libaneses afirmaram que também ficaram desempregados ou tiveram redução salarial.

Um outro relatório elaborado pelo *International Rescue Committee* (IRC) e *Lebanon Protection Consortium* (LPC)⁶³ traça uma análise dos riscos da pandemia quanto às ondas de despejos no Líbano. Conforme os dados apresentados, os acampamentos temporários de refugiados sírios no país indicam que 66% vivem em prédios residenciais, 19% vivem em estruturas não permanentes, sobretudo em assentamentos informais, enquanto o restante (15%) ocupa diferentes estruturas

vulnerability, 2020. p.1. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/77872>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁶² Ibid.

⁶³ INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE. *In constant fear of eviction: An analysis of shelter insecurity for vulnerable refugees households in Lebanon during Covid-19*. 2020. Disponível em: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/in-constant-fear-of- eviction/in-constant-fear-of- eviction_lpc-irc_july-2020.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

não residenciais em instalações agrícolas, estaleiros, garagens, fazendas, canteiros de obras, entre outros locais.

O estudo enfatiza que as ameaças de despejo e as ordens de despejo causam um impacto negativo tanto de imediato quanto de longo prazo nas famílias mais vulneráveis, independentemente da nacionalidade⁶⁴, acrescentando que as ameaças de despejo aumentaram claramente a partir de março de 2020, período em que foi decretado o fechamento total das atividades no país em virtude da pandemia⁶⁵. Conforme o arcabouço jurídico sobre essa questão no Líbano, os proprietários não têm o direito de reaver o imóvel sem uma ordem judicial, o que na prática raramente acontece, tendo em vista que a maioria das locações são convencionadas de forma apenas verbal com os inquilinos refugiados e os despejos muitas vezes se revestem de caráter completamente arbitrário⁶⁶.

Dados do relatório apontam que tanto os despejos quanto as ameaças de despejo individuais, que ocorrem nas áreas urbanas, onde os refugiados são mais “invisíveis” - do que se vivessem em assentamentos informais – são certamente pouco relatados. Nos casos em que as organizações humanitárias relevantes são informadas, a natureza e a duração da resposta dependem da capacidade de intervenção dos atores sociais em uma determinada área geográfica. Já no caso

⁶⁴ Ibid., p. 2.

⁶⁵ Ibid., p. 4.

⁶⁶ Ibid., p. 7.

de despejos coletivos, pode haver um empenho maior para o envolvimento direto entre as partes interessadas da ONU e as entidades governamentais que desencadearam o despejo⁶⁷.

Em certos casos, essa negociação com mediadores do governo resultou no adiamento de despejos coletivos ou em algumas garantias de proteção para as famílias. No entanto, seja no caso de ameaças de despejo individuais quanto coletivas, é difícil estimar o quão prolongada será essa ameaça, aprofundando a insegurança e ansiedade das famílias. Assim, segundo o estudo, evidencia-se a necessidade de uma resposta multifacetada aos riscos de despejos e despejos forçados⁶⁸.

3.3. A Explosão no Porto de Beirute

Em 4 de agosto de 2020, foi deflagrada uma explosão de gigantescas proporções⁶⁹ na região portuária de Beirute, causando a morte de mais de 200 pessoas, entre elas pelo menos 34 refugiados, além de outros sete refugiados desaparecidos e 124 deles feridos⁷⁰. De

⁶⁷ Ibid., p. 13.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Considerada uma das piores explosões não-nucleares causadas pelo homem e a terceira maior explosão dos tempos modernos, cf. *A brief report on the Beirut port Explosion*. Disponível em: <https://escholarship.org/content/qt6zn9z1j9/qt6zn9z1j9_noSplash_307a71c89380e4afa183c698241c7aa1.pdf?t=qidr9t>. Acesso em: 30 jan. 2021.

⁷⁰ MIGRAMUNDO. *Explosão e crise no Líbano afetam também refugiados no país; brasileiros mobilizam redes de apoio*. 2020. Disponível em: <<https://migramundo.com/explosao-e-crise-no-libano-afetam-tambem-refugiados-no-pais-brasileiros-mobilizam-redes-de-apoio/>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

acordo com o último balanço feito pelas autoridades libanesas, os feridos somam mais de 6.000 pessoas⁷¹ no total.

A explosão ocorreu em um depósito no porto de Beirute onde havia, desde 2014, cerca de 2.750 toneladas de nitrato de amônio⁷², produto utilizado em fertilizantes e altamente inflamável, estocado em condições inadequadas e próximo a áreas populosas e turísticas.

Segundo levantamento feito pela ONU⁷³, 40 mil edifícios foram danificados e cerca de 3 mil residências ficaram comprometidas, dentro do raio de até dez quilômetros do epicentro que destruiu metade da capital libanesa, o que deixou aproximadamente 300 mil pessoas desabrigadas⁷⁴. A onda de choque foi sentida inclusive no Chipre, país localizado a 240 quilômetros de Beirute, e registrada como um terremoto de 3,3 graus de magnitude⁷⁵.

⁷¹CONTACTO. *Explosões de Beirute*. Há 34 refugiados entre os mortos e sete desaparecidos. 2020. Disponível em: <<https://www.wort.lu/pt/mundo/explos-es-de-beirute-h-34-refugiados-entre-os-mortos-e-sete-desaparecidos-5f32e7fada2cc1784e36384c>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

⁷²Ibid.

⁷³ONU NEWS. *Explosão no Porto de Beirute danificou pelo menos 40 mil edifícios, diz ONU*. 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/08/1723452>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

⁷⁴CRUZ VERMELHA LIBANESA. *Case Study: Chemical Explosion Beirut Port*. 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CaseStudy_BeirutExplosion_TechBioHazardsweb.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.

⁷⁵CNN BRASIL. *Explosão em Beirute: o que se sabe até agora*. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/08/05/explosao-em-beirute-o-que-se-sabe-ate-agora>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

Dois dos cinco hospitais na Grande Beirute tiveram suas estruturas severamente prejudicadas e segundo o Ministro de Saúde do Líbano⁷⁶, o país não disponibilizava de mais leitos, nem de equipamentos necessários para tratar os feridos e cuidar de pacientes em estado crítico nos dias seguintes à explosão. Somente a isso o fato de que o depósito central do Ministério da Saúde, onde todos os suprimentos médicos nacionais eram armazenados, foi seriamente danificado.

Diante desse quadro de calamidade, o Líbano recebeu ajuda humanitária emergencial coordenada por organizações locais e internacionais, bem como diretamente, por meio da mobilização de vários países, como a França, Austrália, entre outros, inclusive o Brasil, com o fim de socorrer a nação, através de doações.

A destruição causada pela explosão agravou profundamente a situação dos refugiados no país, o que levou a muitos deles considerarem o retorno aos seus países de origem. Nesse sentido, é bastante ilustrativa a afirmação de um refugiado sírio: *“We (Syrians) used to work just enough to eat and drink, and pay rent; now there is no food, drink or money, and no country – in Syria or in Lebanon”*⁷⁷.

⁷⁶BBC NEWS. *Com porto destruído, Líbano vive temor de desabastecimento e fome*. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53676954>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

⁷⁷“Nós (sírios) costumávamos trabalhar apenas para ter o suficiente para comer e beber, e pagar aluguel; agora não há comida, bebida ou dinheiro, nem país – na Síria ou no Líbano.” (tradução livre). Disponível em: <<https://www.talentbeyondboundaries.org/blog/v2i17eold8q7v0kuetufwg7ffzr1vr>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

Uma investigação doméstica sobre a explosão não obteve qualquer resultado confiável mais de dois meses depois do ocorrido, conforme o Observatório de Direitos Humanos (ODH)⁷⁸. A interferência política, juntamente com as falhas de longa data do sistema judicial libanês, tornaram uma investigação nacional legítima e imparcial aparentemente impossível⁷⁹.

Ainda, especialistas da ONU identificaram que a investigação falhou em atender aos padrões internacionais para o cumprimento do devido processo legal, se concentrando em apurar funcionários administrativos do porto e da alfândega, quando a responsabilidade pela tragédia poderá se estender para muito além daqueles, como recair sobre autoridades políticas⁸⁰.

A falta de independência e transparência da investigação levou a uma perda de credibilidade generalizada da fé pública no processo, levando muitas vítimas e suas famílias a pleitearem uma investigação internacional independente. O ODH, bem como outros grupos nessa temática, incluindo a Anistia Internacional, opinaram pela realização de um inquérito internacional, o que foi rechaçado pelas autoridades libanesas⁸¹. A investigação do caso continua e, até o fechamento deste capítulo, nenhuma pessoa foi responsabilizada pela tragédia.

⁷⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. Lebanon: Flawed Domestic Blast Investigation. 2020. Disponível em: <<https://www.hrw.org/node/376795/printable/print>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

Conclusão

Com o presente texto, demonstrou-se que a questão das pessoas refugiadas no Líbano acarreta implicações que tornam o caso uma situação de difícil controle e administração em um país que atravessa momentos de grande instabilidade na sua história, tanto na esfera política, quanto socioeconômica, bem como diante de conjunturas de caráter emergencial.

Primeiro, pelo fluxo migratório no país ser um fato que perdura por décadas, marcado pela violação dos direitos humanos dos refugiados, os quais basicamente dependem de instrumentos internacionais de proteção à pessoa humana para terem respeitados alguns dos seus direitos garantidos.

Segundo, a sucessão de eventos traumáticos nos últimos anos amplificou a exposição dos refugiados a fatores de risco que apontam a relevância e urgência da implementação de uma proteção legal de aplicação efetiva à essas pessoas notadamente mais impactadas pela grave realidade do país.

Portanto, mesmo tendo o maior percentual de refugiados entre os países que mais receberam pessoas nessa situação, o Líbano padece da falta de uma governança migratória que os acolha de forma eficaz, o que torna central o papel desempenhado através da cooperação entre os atores internacionais, seja a longo prazo ou na assistência imediata, frente às necessidades específicas desse grupo de pessoas.

Dentro de um contexto tão complexo, faz-se imperioso alertar para o governo local e a comunidade internacional que, tão importante quanto delinear formas de proteção aos refugiados, é estabelecer modelos eficientes de políticas públicas voltadas para a desmarginalização dessas pessoas, juntamente à uma maior participação e solidariedade internacional, somando esforços para intensificar os mecanismos de enfrentamento – que ainda se mostram insuficientes – para esse caso, e sequer garantem a segurança primária almejada pelos refugiados.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY M.; CASTRO M. G.; CASTRO PINHEIRO L.; SOUSA LIMA F.; MARTINELLI C. C. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: Desafios para políticas públicas*. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

ACNUR. *In focus: rise in evictions due to increased economic vulnerability*, 2020.

_____. *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*, 2020.

_____. *Relatório global do ACNUR revela deslocamento forçado de 1% da humanidade*. Genebra, 2020.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Lebanon: Economical and Social Rights of Palestinian Refugees*, 22 dez. 2003.

_____. *World leader's neglect of refugees condemns millions to death and despair*, 2015.

ANERA. *Palestinian Refugees in Lebanon*, v. 3, 2012

BUSSO, G. *El enfoque de la vulnerabilidad social en el con-*

texto latinoamericano: situación actual, opciones y desafíos para las políticas sociales a inicios del siglo XXI. Santiago, Chile: CEPAL, 2001.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Cadernos de saúde pública*, 2018.

CARPI, Estella. *Redefinindo a vulnerabilidade em uma favela de Beirute: quando a cidadania desempodera*, 2018.

CHEIATO, M. A.; AL-HAJJ, S. *A brief report on the Beirut port explosion*, v. 1, n. 4, 2020. MedJEM.

CONLEY, M. The institutional framework of Refugee Law and political forces. In: MAHONEY, K.; MAHONEY, P. (Ed.). *Human Rights in the twenty-first century: a global challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993.

CORREA, F. J. L. Bioética entre globalização, universalismo e diversidade cultural. In: PESSINI, L.; BARCHI-FONTAINE, C.P. (Orgs). *Ética e bioética clínica no pluralismo e diversidade*. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; 2012.

CROIX ROUGE LIBANAISE. *Case Study: Chemical Explosion Beirut Port*, 2020.

CRUZ, L. R. *(Des)articulando as políticas públicas no campo da infância: Implicações da abrigagem*. Santa Cruz do Sul, RS: Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2006.

HOBSBAWN, E. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

IETTER, S. *Um refugiado para quatro habitantes: o desafio sírio do Líbano*. Tradução: Déborah Spatz. *Le Journal International Archives*, 2015.

INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE (IRC); LEBANON PROTECTION CONSORTIUM (LPC). *In constant fear of eviction: An analysis of shelter insecurity for vulnerable refugees households in Lebanon during Covid-19*, 2020.

LIMA, Marcos J. C. *Conflito Árabe-Israelense à Luz da Doutrina na Guerra Justa*, p.3.

MARANDOLA JR., E.; HOGAN, D. J. As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006.

MENEM, Issam R. *Líbano: um dos maiores receptores de refugiados do mundo*, 2018, p. 111.

PACÍFICO, A. P. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008.

SANCHES, M. A.; MANNES, M.; CUNHA, T. R. *Vulnerabilidade moral: leitura das exclusões no contexto da bioética*, 2018.

SEWELL, A. *Lebanon's financial crisis hits Syrian refugees hard*. *The New Humanitarian*, 9 jan. 2020.

SHARIFF, O. *Total collapse: Lebanon's currency crisis explained*, 2020.

TRINDADE, A. A. C.; PEYTRIGNET, G.; RUIZ DE SANTIAGO, J. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Huma-*

nos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. San José/Brasília: CICV/IIDH, 1996, p. 267-268.

UNHCR. *Vulnerability Assesment of Syrian Refugees in Lebanon* (VASyR), 2019.

VIGNOLI, J. R. Vulnerabilidad Demográfica en América Latina: qué hay de nuevo? In: *Seminario Vulnerabilidad*, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

ZAHREDDINE, Danny. *Os Círculos Concêntricos da Política Libanesa e Suas Repercussões para o Oriente Médio*, 2020.

Neither Durable nor a Solution: a critical analysis of broken policies of return between the EU and Afghanistan

Gabriela Mezzanotti*
Alyssa Marie Kvalvaag**
Maira Omar***

Introduction

The protracted nature of the Afghan crisis, high violence rates, and rise of non-democratic political regimes has – the past 40 years – forced Afghans from their country. At the same time, Afghanistan has experienced one of the largest repatriation operations of asylum seekers and refugees in contemporary history¹. The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has assisted more than 5.3 million Afghan returnees since 2002². Additionally, the considerable

* Associate Professor at the Master Program in Human Rights and Multiculturalism at the University of South-Eastern Norway. Member of the research group in Human Rights and Diversities (HRDUSN), of the research group Direitos Humanos e Vulnerabilidade (Universidade Católica de Santos) and a member of the Human Rights and Reconciliation in a Post-conflict, Multicultural Society project (NORPART). Lawyer.

** PhD Research Fellow in Sociology at Nord University, Bodø, Norway.

*** MSc in Human Rights and Multiculturalism from University of South-Eastern Norway, Drammen, Norway. She has experience as an interpreter in Dari/Farsi for refugees in Norway.

¹ AMNESTY INTERNATIONAL. *Afghanistan's refugees: forty years of dispossession*, 2019. Available at: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/06/afghanistan-refugees-forty-years/>>. Accessed: 27 January 2021.

² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES.

influx of Afghan migrants to Europe, coupled with the so-called ‘2015 refugee crisis’, has helped trigger the design and implementation of soft law instruments aimed at shaping stricter European policies on return³. This chapter seeks to problematize, through a critical approach, conflicting roles and contrasting meanings in current migration discourses related to return. More specifically, the chapter addresses ideological assumptions of the current discourse on policies of return with specific focus on the case of Afghan migrants in Europe.

The scope of this critical approach includes social structural circumstances and hegemonic notions that relate to the subordination of the other⁴, aiming at analyzing return of migrants from the perspective of ‘relations of power’. The chapter seeks to answer the following question: how does discourse reveal the ways power relations influence the recognition of the human rights of asylum seekers and refugees returned

Afghanistan. Available at: <<https://reporting.unhcr.org/afghanistan>>. Accessed: 04 February 2021.

³ MEZZANOTTI, Gabriela. What is left for ‘us and them’? A critical discourse analysis of the criminalization of humanitarian aid for people on the move. In *Society, culture and frontiers: Interdisciplinary approaches*. Eds. LOPES ALVES, Fábio; PORTANOVA, Eduardo Barros; DE SOUZA, Silvana Aparecida. Curitiba: CRV Ed.2020. SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian. Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis. *West European Politics*, v. 44, n. 1, p. 93-113, 2021.

⁴ WODAK, Ruth. ‘Us’ and ‘them’: Inclusion and exclusion – discrimination via discourse. In: DELANTY, Gerard; WODAK, Ruth; JONES, Paul (Eds.). *Identity, belonging and migration*. Liverpool: Liverpool University Press, 2008. p. 54-77; MEZZANOTTI. Op. cit.

to Afghanistan? To answer this question, a qualitative critical discourse analysis (CDA) is conducted both conceptually and methodologically focusing on the latest policies of return between the EU and Afghanistan. The sample consists of three texts that are jointly analyzed and seem to constitute a representation of the facts: the EU Action Plan on Return⁵, the Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU (JWF)⁶, and the 2019 non-legislative EU-Afghanistan Cooperation Agreement on Partnership and Development Resolution (EU-Afghanistan Resolution)⁷.

The focus on Afghanistan is justified on one hand, by the country's protracted state of violence and disruption that has led to large displacement and severe

⁵ EUROPEAN COMMISSION. *EU Action Plan on Return*, COM(2015) 453 final, Brussels, 2015. Available at: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf>. Accessed 17 May 2021.

⁶ EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU*, Brussels, 2016. Available at: <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf>. Accessed 17 May 2021.

⁷ EUROPEAN PARLIAMENT. European Parliament non-legislative resolution of 13 March 2019 on the draft Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Cooperation Agreement on Partnership and Development between the European Union and its Member States, of the one part, and the Islamic Republic of Afghanistan, of the other part (15093/2016 – C8-0107/2018 – 2015/0302M(NLE)), Brussels, 2019. Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0170&from=EN>>. Accessed 17 May 2021.

problems regarding human rights, peace, and security, which practically block any chance of reintegration, and, on the other, the conflicting interpretation by the EU and international migration bodies regarding the ‘voluntary’ return of asylum seekers and refugees.

There are several key concepts which inform this chapter. *Repatriation* will be used to denote the return – both ‘voluntary’ and forced – to the country of origin; however, it is acknowledged that what is understood as the country of origin is complex as those who are returned to Afghanistan may have never lived there before⁸. *Reintegration* is understood as a process in which displaced individuals are able to return to full political, civil, economic, social and cultural rights – or, at a minimum, physical safety and viable livelihoods⁹. Such a process typically assumes return “to societies that are more or less stable”¹⁰. While for policymakers reintegration is often seen as a permanent return, migration

⁸ DONINI, Antonio; MONSUTTI, Alessandro; SCALETTARIS, Giulia. Seeking protection and refuge in Europe. Afghans on the move in Europe. *Global Migration Research Paper Series 17*, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2016. MAJIDI, Nassim. From forced migration to forced returns in Afghanistan: Policy and program implications. *Migration Policy Institute*, 2017. OMAR, Maira. Post-return experiences in Afghanistan: Perceptions of the ‘rightless’ on failed reintegration policies and their paths from returnees to internally displaced persons (IDPs) (Master’s thesis, University of South-Eastern Norway, Drammen, Norway), 2020. SCALETTARIS, Giulia; GUBERT, Flore. Return schemes from European countries: Assessing the challenges. *International Migration*, v. 57, n. 4, p. 91-104, 2019.

⁹ SCALETTARIS; GUBERT. Op. cit.

¹⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Handbook for repatriation and reintegration activities, 2004. p. 7.

scholars highlight that “a successful reintegration does not necessarily mean absence of subsequent migrations”¹¹. For the scope of this chapter, returnees refers to individuals who have been repatriated from Europe to Afghanistan. Migrant will be used in its inclusive definition – encompassing asylum seekers, refugees, internal and international migrants, internally displaced persons, victims of smuggling and trafficking, and the stateless – and will be used interchangeably with ‘people on the move’¹². This chapter utilizes UNHCR’s understanding of durable solutions encompassing (1) voluntary returns, (2) local integration, and (3) resettlement; these are generally promoted in the aftermath of conflict – in conjunction with humanitarian, development, and peace-building efforts – as ‘solutions’ to displacement¹³.

A political priority for migration policy in the EU is the return of migrants¹⁴. For Afghan returnees, the repatriation process begins with EU Member States. According to Oeppen and Majidi, individuals are often left with four options: (1) use their own re-

¹¹ SCALETTARIS; GUBERT. *Op. cit.* p. 93.

¹² HUMAN RIGHTS COUNCIL. Report on the Situation of human rights defenders working on the rights of people on the move, 2018.

¹³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Ending displacement in the aftermath of conflict: Preliminary framework for supporting a more coherent, predictable and effective response to the durable solutions needs of refugee returnees and internally displaced persons*, 2011.

¹⁴ DEBONO, Daniela. Returning and deporting irregular migrants: Not a solution to the ‘refugee crisis’. *Human Geography*, v. 9, n. 2, p. 101-112, 2016; SCALETTARIS; GUBERT. *Op. cit.*

sources to return to Afghanistan or migrate elsewhere; (2) agree to return to Afghanistan through an assisted return program; (3) wait to be 'removed' (forcibly returned), sometimes following a period of detention; or (4) go 'under the radar' and try and evade the authorities¹⁵. This leads to questions of power and return. In Omar's research with Afghan returnees from Europe, all the participants claimed that it is irresponsible for European countries to promote returns to Afghanistan while the situation remains unsafe and that individuals would not sacrifice their lives to flee if they were not desperate¹⁶. Assisted voluntary returns are often conducted jointly by Member States and the International Organization for Migration (IOM) and may be funded in part by the EU¹⁷; however, there is often minimal input from the migrants in question, even if it is officially termed 'voluntary'¹⁸. The deportation and readmission agreements between Europe and Afghanistan will be discussed later in the chapter.

Once repatriated to Afghanistan, there are many challenges which returnees face, which – among other issues – include insecurity, displacement, separation from family, shame, high unemployment, poverty, no

¹⁵ OEPPEN, Ceri; MAJIDI, Nassim. *Can Afghans reintegrate after assisted return from Europe?* PRIO Policy Brief, 07/2015, 2015.

¹⁶ OMAR. Op. cit.

¹⁷ SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian. How do Member States return unwanted migrants? The strategic (non-)use of 'Europe' during the migration crisis. *Journal of Common Market Studies*, v. 56, n. 1, p. 101-118, 2018.

¹⁸ MAJIDI. Op cit. p. 4.

land or housing, and potentially language and cultural barriers¹⁹. UNHCR, IOM, the Norwegian Research Council (NRC), and the Afghanistan Migrants Advice and Support Organization (AMASO) are among the international institutions and local NGOs which operate to assist with reintegration. They largely consider issues such as housing conditions, school attendance, food insecurity, health problems, and lack of identity documents as main challenges²⁰. Returnees, on the other hand, describe insecurity, lack of autonomy, separation from family, shame, and rightlessness as main challenges²¹.

1. Conceptual Framework: Critical Discourse Analysis

The application of CDA aims at understanding primarily the ideological assumptions of a given discourse, taking discourse itself as a social practice that constitutes the discursive nature of power²². Discourse

¹⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. 2019 *CBRR Survey Summary*, 2019. Available at: <<https://afghanistan.iom.int/dashboard/post-return-monitoring-survey>>. Accessed 17 May 2020. MACDONALD, Ingrid. *Landlessness and insecurity: Obstacles to reintegration in Afghanistan*. Middle East Institute, 2011. MAJIDI, Nassim. From forced migration to forced returns in Afghanistan. Op. cit. NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. Returning to what? The challenges displaced Afghans face in securing durable solutions, 2018. OMAR, Maira. Op. cit. SCHUSTER, Liza; MAJIDI, Nassim. Deportation stigma and re-migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 41, n. 4, p. 635-652, 2015.

²⁰ NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. Op. cit.

²¹ OMAR. Op. cit.

²² FAIRCLOUGH, Norman. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Second Edition. Harlow: Longman, 2010.

is always circumstantial and is related to power as the objective of hegemonic discourse in a given historical structure²³. In other words, CDA includes assessment of the conditions of production and interpretation of discourse, which leads to reconciling the discourse under analysis with its social circumstances. Discourse is therefore connected with social structures in the sense that it produces effects on social structures but is, at the same time, formatted by them²⁴.

Ideology and hegemony are key concepts in CDA. Ideology is manifested by the linguistic exercise of power in discourse. As we live in a linguistic era, the exercise of power takes place through the linguistic exercise of ideology²⁵. For Fairclough and Wodak²⁶, ideology infers an attempt to construct a certain representation of social reality as well as the relationships and roles that different social groups play in that reality. Discourse is where such representations are materialized. The aim of discourse is hegemony within the context of social struggles. Leadership and dominance in several aspects of life, such as economy, politics, and ideology of a given society constitute the epitome of the hegemonic aim²⁷. It naturally evokes the contro-

²³ FAIRCLOUGH, Norman. *Language and Power*. Harlow: Longman, 1989.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ FAIRCLOUGH, Norman; WODAK, Ruth. Critical Discourse Analysis. In: VAN DIJK, Teun A. (Ed.). *Discourse as social interaction*. London: Sage, 1997. p. 258-84.

²⁷ FAIRCLOUGH, Norman. Critical Discourse Analysis. Op. cit.

versies around struggles of class and for recognition and relations between politics and power²⁸.

Also significant to CDA is the exploration of hegemony and discursive democratization. Fairclough's examination of power, class, and the state in contemporary capitalist societies provides a relevant view of state power. Hegemony is more than just a power imbalance within society, but an exploration of how power relations constantly have to be produced and reproduced (or 'struggle') to be maintained²⁹. As these power relations always exist at an "unstable equilibrium" or struggle – they need to be maintained through constructing alliances, dominating subordinate classes, and enforcing ideology. Therefore, Fairclough's CDA takes hegemony not just as domination, but as a struggle through coercion and consent³⁰. This will be linked to notions of 'voluntary' and 'forced return', as well as to the artificial discursive building of non-existent social context to support return.

Discourse for the securitization of borders and return of migrants, as will be observed below, is based on discriminatory assumptions about migrants and above all on the building of narratives that do not match factual social structures nor conform to the implementation of international law as it has been adopted. An artificial reduction of the rights embedded in inter-

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

national law is the outcome of such discourse, as will be developed in the Conclusion.

Relationships within the context of institutions, norms and generally accepted practices dominated by hierarchy, superiority, and subordination become the very space for discriminatory practices. This can happen through routines and silent agreements that sanction discrimination³¹. Institutions are naturally open to external influences of discourse, contingent power, prevailing ideology and hegemonic power. Given that discrimination constitutes an obstacle for target individuals or groups to access rights, its practices result in unequal power relations as a consequence of disproportionate disadvantage that they impose³². In this context, this chapter aims to reveal the reality that shapes the discourse and the reality that the discourse aims to influence or even create. Nonetheless, the scope of this chapter does not include a thorough analysis of the production, interpretation, and explanations of the selected EU/Afghanistan texts, as suggested by Fairclough³³. The analysis proposed here aims to understand how reality is perceived and integrated into the dissonant discourses of different branches of the EU and imposed on the Afghan government. The analysis will show how prevailing discourse from the

³¹ WODAK. Op. cit.

³² Ibid. KVALVAAG, Alyssa Marie; MEZZANOTTI, Gabriela. A quest for justice: Recognition and migrant interactions with child welfare services in Norway. In: SCHWEIGER, Gottfried (Ed.). *Migration, recognition and critical theory*. Springer, 2021.

³³ FAIRCLOUGH. Op. cit.

executive branch of EU aims to bypass that of the EU Parliament, even if under the form of soft law, and is enforced with the mere appearance of acceptance by the Afghan government, thus shaping reality to conform to European goals.

A joint analysis of the texts is proposed, considering three aspects of the discourse: the texts' perceived underlying circumstances, actions proposed, and the reality intended from the discourse. This method allows the identification of ways by which the texts belong to a specific context of the international order and seek to influence this context through the actions they propose.

2. Pushing Return: The 'Triple Nexus' as a Migration Management Strategy

The Afghan crisis encompasses crimes against international law and widespread human rights violations of the civilian population, revealing how the country is still deeply affected by conflict-related violence³⁴. After decades of armed conflicts, the country is highly dependent on the implementation of the humanitarian-development-peace nexus structure of the current international aid regime³⁵. Seeking coherence between humanitarian, development, and peacebuilding sectors, the humanitarian-development-peace ne-

³⁴ AMNESTY INTERNATIONAL. *Afghanistan: Human rights must be at the heart of the peace process*, 2020.

³⁵ OXFAM. *The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What does it mean for multi-mandated organizations?*, 2019.

xus – or so-called ‘Triple Nexus’ – aims to bridge the “disconnect between short-term relief and long-term development”³⁶.

Accompanying the humanitarian-development-peace nexus, however, is a fear that donors from the North are actually pushing the reform to meet migration related security objectives³⁷. Recent stricter policies in Europe, such as the incentives to facilitate the return of asylum seekers and refugees to countries such as Afghanistan, have shown that the human imperative of saving lives, protecting people, and safeguarding their rights – when in connection to people on the move – seems to have been disregarded³⁸. Hyndman³⁹ discusses ‘preventive protection’, where traditional resettlement countries in the North use humanitarian interventions to assist displaced persons within countries harmed by war rather than having them cross a border; in this way, states can avoid the international legal obligations to would-be refugees ensured by Art. 31 of the 1951 Refugee Convention relating

³⁶ BARAKAT, Sultan; MILTON, Sansom. Localisation across the humanitarian-development-peace nexus. *Journal of Peacebuilding & Development*, v. 15, n. 2, p. 147-163, 2020.

³⁷ Ibid.

³⁸ FASSIN, Didier. Policing borders, producing boundaries. The governmentality of immigration in dark times. *Annual Review of Anthropology*, v. 40, n. 1, p. 213-226, 2011. MEZZANOTTI, Gabriela. What is left for ‘us and them’? Op. cit.

³⁹ HYNDMAN, Jennifer. *Managing displacement: Refugees and the politics of humanitarianism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

to the Status of Refugees (1951 Refugee Convention)⁴⁰ by transferring responsibility to the region of origin⁴¹. Likewise, Fekete⁴² addresses the European shift in interest “from protecting refugees to protecting states” exemplified through the Common European Asylum System (CEAS).

The use of the humanitarian-development-peace nexus and humanitarian language to support the securitization of migration in Europe is directly related to return policies. For example: Sökefeld discusses how a joint agreement between Germany and Afghanistan on readmission of refugees reiterates humanitarian and protection commitments⁴³; and Majidi describes how European policymakers have attempted “to address the root causes of migration through development and humanitarian assistance” while “facilitating repatriation through return and reintegration programs”⁴⁴. This leads to questions of migration, refugee protection, and the principle of *non-refoulement*.

⁴⁰ Available at: <<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>>. Accessed 17 May 2021.

⁴¹ BLACK, Richard; GENT, Saskia. Sustainable return in post-conflict contexts. *International Migration*, v. 44, n. 3, p. 15-38, 2006. FEKETE, Liz. The deportation machine: Europe, asylum and human rights. *Race & Class*, v. 47, n. 1, p. 64-91, 2005. HYNDMAN. Op. cit. OMAR. Op cit.

⁴² FEKETE. Op. cit. p. 65.

⁴³ SÖKEFELD, Martin. Forced migration, the other way round? The politics of deporting Afghans from Germany. In: MAKKI, Muhammad; AZAM, Aizah; AKASH, Syed Ali; KHAN, Faryal (Eds.). *Forced migration and conflict-induced displacement: Impacts and prospective responses*. Islamabad: NUST Press, 2020.

⁴⁴ MAJIDI. Op cit. p. 1.

3. Migration and Refugee Protection: *Non-refoulement*

When considering migration, refugee protection, and return, the principle of *non-refoulement* is of key importance. First recognized in the 1951 Refugee Convention (Art. 33), the principle of *non-refoulement* ensures refugees shall not be returned to territories where their life or freedom would be threatened. Since then, the principle of *non-refoulement* has been further protected by other aspects of international human rights law, including the International Covenant on Civil and Political Rights⁴⁵ (Art. 6 and 7) and the UN Convention Against Torture⁴⁶ (Art. 3)⁴⁷. As for regional European legal frameworks, the European Court of Human Rights has interpreted Art. 3 of the European Convention on Human Rights⁴⁸ as addressing the principle of *non-refoulement* and a commitment to *non-refoulement* is present in the EU Charter of Fundamental Rights⁴⁹ (Art. 19) and the Lisbon Treaty⁵⁰ (Art. 78(1))⁵¹.

Yet, Europe's migration agenda that aims "to re-

⁴⁵ Available at: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>. Accessed: 17 May 2021.

⁴⁶ Available at: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx>>. Accessed: 17 May 2021.

⁴⁷ DIEZ, Olivia Sundberg. *Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system*. European Policy Centre, 2019.

⁴⁸ Available at: <https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf>. Accessed: 17 May 2021.

⁴⁹ Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>>. Accessed: 17 May 2021.

⁵⁰ Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>>. Accessed 17 May 2021.

⁵¹ DIEZ. Op. cit.

duce the numbers of those seeking asylum, to raise the bar for successful claims and return those whose claims have ‘failed’” undermines the principle of *non-refoulement* and the 1951 Refugee Convention⁵². For example, the European Court of Human Rights has weighed in on the return of migrants in the case *A.A. (Afghanistan) vs Switzerland* where the Court ruled “that Switzerland had not carried out a sufficient assessment of the risks that could be faced by an Afghan national of Hazara ethnicity if he were returned to Afghanistan”⁵³. Considering the principle of *non-refoulement*, international humanitarian law, and international human rights law, there is questionable legality in returning migrants to Afghanistan.

Another principle is voluntariness of return, where voluntariness “follows directly from the principle of non-refoulement”⁵⁴. Voluntariness must be considered in relation to the conditions in the country of origin as well as the situation in the country of asylum⁵⁵. The UNHCR argues that return which is truly voluntary is much more likely to be sustainable and lasting, creating a durable solution⁵⁶. However, The Europe-

⁵² FEKETE. *Op. cit.*

⁵³ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. *EASO Asylum Report 2020*. Available at: <<https://easo.europa.eu/asylum-report-2020>>. Accessed: 17 January 2021.

⁵⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Voluntary Repatriation: International Protection, 1996*.

⁵⁵ *Ibid.* WEBBER, Frances. How voluntary are voluntary returns? *Race & Class*, v. 52, n. 4, p. 98-107, 2011.

⁵⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Op. cit.*

an Council on Refugees and Exiles describes Afghan asylum seekers facing the largest variation in protection recognition rates in Europe – ranging from 6% to 98%⁵⁷ – and those who are denied asylum may have little true choice in their return, even if it is labelled as ‘voluntary’.

4. European Policies on Return Migration

European policies on return migration are guided by the Common European Asylum System (CEAS), which establishes a legal and policy framework for the EU. The CEAS aims to harmonize reception, integration, and return procedures in EU Member States⁵⁸. Despite these pronounced goals, Slominski and Trauner describe a strategic ‘non-use’ of ‘Europe’ – by, for example, using national loopholes – utilized by Member States to return unwanted migrants to either a country of origin, a ‘safe’ third country, or another EU country via the EU’s Dublin regime⁵⁹. Similarly, Brekke and Staver examine challenges to the CEAS and the tendency of “renationalization” of asylum regulations⁶⁰.

⁵⁷EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. *No Reason for Returns to Afghanistan*. ECRE Policy Note 17, 2019.

⁵⁸ ALLSOPP, Jennifer; CHASE, Elaine. Best interests, durable solutions and belonging: policy discourses shaping the futures of unaccompanied migrant and refugee minors coming of age in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 2, p. 293-311, 2019.

⁵⁹SLOMINSKI; TRAUNER. Op. cit.

⁶⁰ BREKKE, Jan-Paul; STAVER, Anne. The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 44, n. 13, p. 2163-2181, 2018.

A key area of the European Agenda on Migration is the effective return of irregular migrants⁶¹. Proposals for a ‘New Pact on Migration and Asylum’ were announced 23 September 2020. In the proposal, the EU prioritizes returns, readmission to country of origin, as well as streamlined deportation for individuals with rejected asylum applications⁶². The Council of Europe adopted guidelines relating to return in May 2005⁶³. The guidelines describe the possibility as serving “as a practical tool for use by both governments in the drafting of national laws and regulations on the subject” as well as those involved in forced return operations⁶⁴. Further, an EU Action Plan on Return was endorsed in August 2015⁶⁵. In 2016, the EU announced a target of 80,000 returns to Afghanistan in coming years⁶⁶.

Perhaps most significant in European policies on return migration is Directive 2008/115/EC on com-

⁶¹EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. Op. cit. For more on how the European Commission presents returns and deportation as a solution to the ‘refugee crisis’ see DEBONO. Op. cit

⁶² EUROPEAN COMMISSION. *A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity*. Available at: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706>. Accessed: 17 January 2021.

⁶³ COUNCIL OF EUROPE. *Twenty guidelines on forced return*, 2005.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ DEBONO. Op. cit.

⁶⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Joint Commission-EEAS Non-paper on Enhancing Cooperation on Migration, Mobility and Readmission with Afghanistan*. European Commission and European External Action Service (EEAS), 2016. MAJIDI, Nassim. Deportees lost at “home”: Post-deportation outcomes in Afghanistan. In: KHOSRAVI, Shahram (Ed.). *After deportation: Ethnographic perspectives*. Springer, 2018.

mon standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, or the so-called “Return Directive”⁶⁷. The Return Directive is one of five directives which comprise the CEAS⁶⁸. On 17 December 2020 the European Parliament adopted a Resolution on the implementation of the Return Directive⁶⁹, which provides guidance on how Member States should implement the Return Directive for effective return and compliance with human rights.

The Return Directive has been critiqued by the Inter-American Commission on Human Rights, who reiterate principles of international human rights law including non-discrimination, safeguarding the rights of individuals eligible for asylum, and *non-refoulement*⁷⁰. A recast of the Return Directive was proposed in 2018 and in July 2019 the Council of Europe adopted a partial common position on the recast⁷¹. Among other things, the recast focuses “on clearer and faster

⁶⁷ Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>>. Accessed 17 May 2021.

⁶⁸ The other Directives comprising the CEAS include: the Asylum Procedures Directive (2013/32/EU), the Qualification Directive (2011/95/EU), the Reception Conditions Directive (2013/33/EU), and the Temporary Protection Directive (2001/55/EC).

⁶⁹ Available at: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EN.html>. Accessed 17 May 2021.

⁷⁰ INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Resolution 03/08, Human Rights of Migrants, International Standards and the Return Directive of the EU*, 2008. KVALVAAG, Alyssa Marie. Annex: Legal frameworks for refugee protection in Latin America. In: JUBILUT, Liliana Lyra; VERA ESPINOZA, Marcia; MEZZANOTTI, Gabriela (Eds.). *Latin America and refugee protection: regimes, logics and challenges*. Oxford: Berghahn Books, 2021.

⁷¹ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. Op. cit.

procedures for issuing return decisions and lodging appeals, development of a common, non-exhaustive list to determine the risk of absconding, and more efficient rules on voluntary return”⁷².

The CEAS has 23 readmission agreements and arrangements between the EU and partner countries to assist with returning migrants to countries of origin, including options for ‘voluntary’ and forced return⁷³. In February 2017, the EU-Afghanistan Cooperation Agreement on Partnership and Development (CAPD)⁷⁴ was signed, where Art. 28 addresses cooperation on migration. Art. 28(2) specifies that the Parties will cooperate, among other issues, on asylum, return, and readmission. The non-legislative EU-Afghanistan Resolution, analyzed below, addresses the 2017 CAPD.

The JWF of 2016 “aims to facilitate the deportation to Afghanistan of Afghans who came to Europe to seek protection”. Although the Government of Afghanistan argued during the negotiations that returns should be on a voluntary basis and not include vulnerable groups, the deal includes forced returns and “paves the way for deporting vulnerable groups as well”⁷⁵

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22017A0314%2801%29>>. Accessed: 17 May 2021.

⁷⁵ KOUTROLIKOU, Penny-Panagiota. Whose safety? Differentiated justice within “safe countries / places” discourse concerning the EU-Afghanistan Joint Way Forward agreement. In: GOUVIAS, Dionysios; PETROPOULOU, Christy (Chryssanthi); TSAVDAROGLOU, Charalampos (Eds.). *Contested borderscapes: Transnational geographies vis-à-vis Fortress Europe*. Research Group Invisible Cities, 2019. p. 49.

. While the JWF expired 6 October 2020, negotiations are underway regarding a two-year prolongation.

5. Afghan Policies on Return and Reintegration

The National Policy Framework from 2017 addresses Afghan returnees and foresees a multidimensional approach to reintegration with the aim to support individuals financially and enhance community ties⁷⁶. The Afghan government's responsibility to returnees from European host countries is based on legal aid, employment, land, and shelter⁷⁷.

International institutions such as UNHCR and IOM are supposed to play an active role in the reintegration of returnees. UNHCR aims to engage the Afghan government with affected individuals and communities by promoting gender equality, the rule of law, human rights, and investing in livelihoods and education⁷⁸. IOM's Assisted Voluntary Return and Reintegration program (AVRR) provides post-arrival and reintegration assistance to returnees, offering financial, logistical, and administrative assistance⁷⁹. Nonetheless, returnees from Europe are a hidden popu-

⁷⁶ RUTTIG, Thomas; BJELICA, Jelena. *Voluntary and Forced Returns to Afghanistan in 2016/2017: Trends, statistics and experiences*, 2017.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ TÜRK, Volker. *Preventing displacement, addressing root causes and the promise of the Global Compact on Refugees*. *Forced Migration Review*, v. 62, p. 64-67, 2019.

⁷⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *IOM assisted voluntary return programmes in Europe, 2002*. Available at: <<https://www.unhcr.org/4ba0969c9.pdf>>. Accessed: 17 May 2021.

lation in Afghanistan, considering the lack of effective monitoring mechanisms to control the implementation of policies⁸⁰. Laurence Hart, the head of IOM Afghanistan, argues that many of the forced return packages are only a “parachute package” which is an immediate assistance of post-arrival survival help, rather than sustainable and long-term assistance⁸¹.

According to NRC, returnees in Afghanistan often find themselves in a situation of displacement upon their return⁸²; they argue that global and national policies in Afghanistan need to recognize the challenges returnees are facing due to lack of assistance and protection required to reintegrate in a sustainable way⁸³. AMASO states that “many returnees end up living under a bridge due to the lack of governmental assistance and support system for them”⁸⁴. A local NGO employee in Omar’s research with Afghan returnees describes that a returnee needs to wait for almost 7-8 months to receive limited financial assistance: “During these 7-8 months, the returnee does not have a place to live, they do not have anything. These months are so hard for the returnee. They feel neglected by the world. European countries just want to get rid of them,

⁸⁰ VAN HOUTE, Marieke; SIEGEL, Melissa; DAVIDS, Tine. Deconstructing the meanings of and motivations for return: An Afghan case study. *Comparative Migration Studies*, v. 4, n. 21, p. 1-17, 2016.

⁸¹ RUTTIG; BJELICA. Op. cit. p. 9.

⁸² NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. Op. cit. p. 5.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ AMASO. *Afghanistan: Fact-Finding Mission to Kabul in April 2019* – Finnish Immigration Service, 2019. p. 12.

and when they return, no one is taking care of them, as they don't exist"⁸⁵.

6. Critical Discourse Analysis

The so-called 'refugee crisis' in 2015 played a significant role in the shift on migration control in Europe. The arrival of a large number of migrants to Europe led to several debates and divergences around the issue. "Mobilizing and politicizing concepts — including humanitarianism, security, diversity, protectionism — were deployed in public discourses to legitimize the ever-new restrictions of migration and asylum policies and diverse expressions of solidarity or lack thereof"⁸⁶. Much of the power exerted in discourse in the socio-political field includes the control over its terminology and therefore its meanings, which involves the strategic use of language in the form of vagueness, reinterpretation, and recontextualization of existing terminology. The attributions of meanings in discourse are negotiated "between social actors invested with power, traditionally on the backstage of politics and out of view of the public"⁸⁷. Discrimination, marginalization, exclusion, negative image of people on the move can all be attributed and legitimized in discourses.

⁸⁵ Ibid., p. 73.

⁸⁶ KRZYŻANOWSKI, Michał; TRIANDAFYLIDOU, Anna; WODAK, Ruth. The mediatization and the politicization of the "refugee crisis" in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, v. 16, n. 1-2, p. 1-14, 2018. p. 01.

⁸⁷ REISIGL, Martin; WODAK, Ruth. *Discourse and discrimination: Rhetorics of racism and antisemitism*. London: Routledge, 2001. p. 02.

se⁸⁸.

The documents analyzed in this chapter show the use of discourse for political and ideological purposes, through the exercise of power and imposition of a hegemonic position by the EU. This is achieved by the manipulation of legal documents and the fulfilment of vagueness with content that does not necessarily express the material applicable international law requirements.

Contrasting meanings between soft and hard law are evident in the documents analyzed, and the discourse imposed in soft law instruments barely represents the requirements from hard law; rather, the discourse provides a complete recontextualization which abruptly changes existing solid legal frames. When assessing the EU Action Plan on Return, one can find that the assumptions for such action plan include: emphasis on voluntary return (as long as forced return – including the use of detention – is efficient enough to encourage the voluntary option), cooperation between the EU and the countries of origin of asylum seekers and refugees, and support from the EU to the countries of origin aiming at reintegration support and capacity building.

Discourse is social practice that interacts necessarily with social context, whether it (social context) is brought into the discourse as social determination of production and interpretation of discourse, or with the

⁸⁸ Ibid.

goal of producing social effects⁸⁹. There is an intentional discursive demarcation of a specific social context in the document EU Action Plan on Return, intended to communicate publicly – and to whichever stakeholders that might include, such as other potential asylum seekers, courts, the European Parliament, other governments, etc. – that the social context in Afghanistan (and other countries) allows for and enables return. And such is the outcome of an exercise of power by the Commission, as the principle executive body of the EU, which is enacting soft law instruments.

The building of such a narrative is strengthened by the design of an additional soft law text: the JWF of 2016. This is a non-binding document signed by the EU and the Government of Afghanistan for the purpose of stepping “up their cooperation on addressing and preventing irregular migration, and on return of irregular migrants, who after the consideration of all relevant international law and legal procedures cannot be granted international protection status”. The declared aim of this document is to identify “a series of actions to be taken as a matter of urgency by the EU and the Government of Afghanistan with the objective to establish a rapid, effective and manageable process for a smooth, dignified and orderly return of Afghan nationals who do not fulfil the conditions in force for entry to, presence in, or residence on the territory of the EU, and to facilitate their reintegration in Afghanistan in a spirit of cooperation”. Albeit not legally binding, the

JWF further builds a narrative that serves the purpose of the EU Commission: it formalizes the Government of Afghanistan's acceptance that the social structural conditions in the country are favorable for return, and that *non-refoulement* is not applicable. This narrative, despite its soft law nature, creates a representation of reality – which communicates to the international community and other Afghan citizens considering fleeing their country – that prevailing and applicable international law is in favor of return. As such, the Government of Afghanistan has no reason to object to return and allege *non-refoulement* if they have committed in the JWF to facilitate the return process and to accept funding from the EU for the purpose of facilitating the process. The JWF works as a precedent and adds to the ultimate goal of building a discourse through which return is artificially made compliant with international hard law.

Within CDA, the interpretation of discourse involves establishing the relationship between transitory social events or interactions (in this case the “unwanted” influx of asylum seekers in Europe vis a vis hard law mechanisms, such as *non-refoulement*) and more durable social structures which shape or are shaped by these events. Given the dialectic relationship between discourse and social structures and context, the goal of discourse is to influence social context, whether by maintaining a certain social structure and its foundational relations of power, or whether by changing it

and establishing an alternative distribution of power. In other words, discourse often seeks to keep or obtain hegemonic power⁹⁰. The relevance of this methodology for this particular analysis is that the factual assumptions of the two documents referred to above are simply contested by the European Parliament itself, which can be seen in the EU-Afghanistan Resolution⁹¹.

Enacted years after the other documents analyzed here, the EU-Afghanistan Resolution practically overrules the factual assumptions from those documents, as it acknowledges Afghanistan has not yet developed its rule of law institutions, still suffers from terrorism and extremism, still struggles to achieve sustainable peace and development and to build legitimate democratic institutions, has not yet achieved national and regional security, struggles with human rights enforcement (including those of women, children, ethnic and religious minorities), and has not yet achieved sustainable economic growth. Amongst other factual circumstances in the country, the EU-Afghanistan Resolution further acknowledges that the Afghanistan central government is fragile and lacks control in much of the country, which exacerbates conflict within its own population. The document further describes the “deterioration of the security situation” in the country and need for an Afghan led peace building process. EU Parliament celebrates the first cease-fire since 2001 and recommends further efforts on combating terro-

⁹⁰ FAIRCLOUGH. Op. cit., p. 43.

⁹¹ EUROPEAN PARLIAMENT. Op. cit.

rism financing within Afghanistan. A full chapter is also dedicated in the EU-Afghanistan Resolution for provisions on “State building” within Afghanistan, which includes recommendations for local governors to actually be present in the territories they represent. It also recommends more efforts in the building of local governance so “as to ensure basic living standards for the population”. The contradictions between the documents described above (the EU Action Plan on Return and JWF) and the EU-Afghanistan Resolution are evident. Its content not only contradicts the previous documents, but describes the very state of affairs which non-refoulement aims at protecting against.

This contradiction in the documents is precisely what enables the application of CDA. It is known that soft law does not bind the parties, nor does it create direct legal obligations. They are not enforceable as hard law is. This means soft law may be considered as discourse in essence, and it is used to build narratives upon which hard law is to be interpreted. As Słominski and Trauner⁹² put it, as a discursive practice, soft law constitutes a kind of legal narrative that can potentially change the whole direction of specific policies from hard law. By reducing the parliamentary role and empowering executive authorities and their initiatives, the rise of soft law instruments further influence EU institutions balance. The authors claim this has been the case in the situation of return policy by the

⁹²SŁOMINSKI; TRAUNER. *Op. cit.*

use of soft law to “correct” the imprecisions and vagueness of hard law: “Overall, therefore, the JWF has served as a convenient alternative to a formal readmission agreement in times of (perceived) crisis. The JWF document has added a layer of soft law that has reinterpreted the return scheme with Afghanistan with the view to increasing the number of returnees. However, it has not fundamentally changed the core of the return cooperation between the EU and Afghanistan”⁹³.

Conclusion

The return of Afghan migrants – ‘voluntary’ or otherwise⁹⁴ – is neither durable, nor a solution. This seems to resonate with the EU Parliament’s statement, unless one considers the return of Afghan nationals to be in accordance with international law when the country has not seen a sustainable ceasefire in 20 years, still experiences endemic violence, terrorism, extremism and so many other facts as described by the EU Parliament. A general use of discourse through soft law to maintain hegemonic power has taken place by the EU Commission on the EU Action Plan on Return and on subsequent agreements such as the JWF. The seeking of power and influence by the EU executive organ does not target only the third countries to which return is intended, it also reflects the Commission bypassing of the EU Parliament, by the use of power granted to the Commission in the context of the Euro-

⁹³ Ibid.

⁹⁴ WEBBER. Op. cit.

pean bureaucratic apparatus.

The several joint migration management strategies – exemplified in the CEAS – and host countries strategies⁹⁵ implemented in Europe in recent years have sought different ways to subvert the international legal logic related to refugee protection. The EU Commission approach has clearly involved the positioning of Europe as providers of material humanitarian funds, as has been the case with Afghanistan. This dominant economic position is instrumental for the reaching of the joint agreements. Third countries, such as Afghanistan, surrender to the pressure of adhering (even within the context of soft law) to return policies in exchange for financing. That, however, does not imply or lead to an automatic conclusion that Afghanistan becomes abruptly a safe enough place so as to avoid *non-refoulement*. This is a strategy adopted by the EU Commission to, at the same time, keep the parliamentary process away and avoid international law obligations⁹⁶. The consequences of *non-entrée* policies may lead to the corrosion of both the global system

⁹⁵ Such as the strategic ‘non-use’ of ‘Europe’ (see SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian. How do Member States return unwanted migrants? Op. cit.) and ‘renationalization’ of asylum regulations (see BREKKE, Jan-Paul; STAVER, Anne. Op. cit.).

⁹⁶ MEZZANOTTI, Gabriela. Entre non-entrée e non-refoulement: uma análise crítica do discurso norueguês em sua atual gestão migratória (Between non-entree and non-refoulement: a critical analysis of the Norwegian discourse in its current migration governance). In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Eds.). *Migrantes forçados: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 507-531.

of refugee protection and international refugee law. With a political architecture focused in the protection of countries own borders, there is a real risk of creating a domino effect that may spread these practices throughout the world⁹⁷.

Third countries, in these circumstances, are forced to adhere to artificially designed narratives under the threat of suspension of donations combined with forced return policies. And by doing so, they become hostage to their own statements in the JWF types of agreement: alleging *non-refoulement* after having signed a JWF with the EU would be *venire contra factum proprium*, as the *non-refoulement* allegation would necessarily need to be a denial of the factual and social structure upon which the same JWF was designed.

The individual EU Member States are also locked within the same structure, as they are put under the threat of infringement procedures in case they are deemed as non-compliant with the provisions of the EU Return Directive. States are then under the threat of prosecution to enforce implementation, both as regards the protection of irregular migrants' rights and the full and effective enforcement of the return process, including the obligation to issue and enforce return decisions, develop legal and administrative frameworks, create the enable conditions for an effective

⁹⁷ HATHAWAY, James C.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *Non-refoulement in a world of cooperative deterrence*. University of Michigan Law School Scholarship Repository, 2014. MEZZANOTTI. Op. cit.

return policy, ensure enforcement of return decisions and swift legal procedures⁹⁸. EU Member States are therefore obliged to devote adequate resources including funding, staff, and detention capacity, to ensure the physical availability of an irregular migrant for return, including through detention if necessary. When the discourse from the EU Return Directive becomes social practice through its enforcement by Member States, one can state that discourse (from soft law in this case) has reached its final goal: to manipulate, shape, and change social structures.

Finally, it must be observed that the narrative included in the JWF and the EU Action Plan on Return around voluntary return is also artificial, by suggesting a “dignified, safe and orderly” return that does not necessarily exist. Voluntary return does not materialize when the returnee makes a decision out of fear of imprisonment, of forced return or other retaliatory measures against him/her. Neither does it constitute voluntary return situations when the third country has not yet implemented necessary measures to ensure rehabilitation and development assistance to foster the voluntary, safe, and dignified return and sustainable reintegration of refugees, or to ensure the restoration of national protection. That is the essence of these soft law documents: they artificially build narratives of imagined social structures which would, in theory, allow for return, if only such imagined social struc-

⁹⁸ EUROPEAN COMMISSION. EU Action Plan on Return. Op. cit.

tures existed. In the meantime, return is enforced, in spite of reality and despite international law.

References

ALLSOPP, Jennifer; CHASE, Elaine. Best interests, durable solutions and belonging: policy discourses shaping the futures of unaccompanied migrant and refugee minors coming of age in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 2, p. 293-311, 2019.

AMASO (AFGHANISTAN MIGRANTS ADVICE AND SUPPORT ORGANIZATION). *Afghanistan: Fact-Finding Mission to Kabul in April 2019* – Finnish Immigration Service, 2019.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Afghanistan: Human rights must be at the heart of the peace process*, 2020.

_____. *Afghanistan's refugees: forty years of dispossession*, 2019.

BARAKAT, Sultan; MILTON, Sansom. Localisation across the humanitarian-development-peace nexus. *Journal of Peacebuilding & Development*, v. 15, n. 2, p. 147-163, 2020.

BLACK, Richard; GENT, Saskia. Sustainable return in post-conflict contexts. *International Migration*, v. 44, n. 3, p. 15-38, 2006.

BREKKE, Jan-Paul; STAVER, Anne. The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 44, n. 13, p. 2163-2181, 2018.

COUNCIL OF EUROPE. *Twenty guidelines on forced re-*

turn, 2005.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Joint Commission-EEAS Non-paper on Enhancing Cooperation on Migration, Mobility and Readmission with Afghanistan*. European Commission and European External Action Service (EEAS), 2016.

DEBONO, Daniela. Returning and deporting irregular migrants: Not a solution to the 'refugee crisis'. *Human Geography*, v. 9, n. 2, p. 101-112, 2016.

DIEZ, Olivia Sundberg. *Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system*. European Policy Centre, 2019.

DONINI, Antonio; MONSUTTI, Alessandro; SCALET-TARIS, Giulia. *Seeking protection and refuge in Europe*. Afghans on the move in Europe. Global Migration Research Paper Series 17, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity*, 2020.

_____. *EU Action Plan on Return*, COM(2015) 453 final, Brussels, 2015.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. *No Reason for Returns to Afghanistan*. ECRE Policy Note 17, 2019.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU*, Brussels, 2016.

EUROPEAN PARLIAMENT. *European Parliament non-*

-legislative resolution of 13 March 2019 on the draft Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Cooperation Agreement on Partnership and Development between the European Union and its Member States, of the one part, and the Islamic Republic of Afghanistan, of the other part (15093/2016 –C8-0107/2018 2015/0302M(NLE)), Brussels, 2019.

FAIRCLOUGH, Norman. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Second Edition. Harlow: Longman, 2010.

_____. *Language and Power*. Harlow: Longman, 1989.

FAIRCLOUGH, Norman; WODAK, Ruth. *Critical Discourse Analysis*. In: VAN DIJK, Teun A. (Ed.). *Discourse as social interaction*. London: Sage, 1997.

FASSIN, Didier. Policing borders, producing boundaries. The governmentality of immigration in dark times. *Annual Review of Anthropology*, v. 40, n. 1, p. 213-226, 2011.

FEKETE, Liz. The deportation machine: Europe, asylum and human rights. *Race & Class*, v. 47, n. 1, p. 64-91, 2005.

HATHAWAY, James C.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *Non-refoulement in a world of cooperative deterrence*. University of Michigan Law School Scholarship Repository, 2014.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report on the Situation of human rights defenders working on the rights of people on the move*, 2018.

HYNDMAN, Jennifer. *Managing displacement: Refugees and the politics of humanitarianism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Resolution 03/08, Human Rights of Migrants, International Standards and the Return Directive of the EU*, 2008.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *2019 CBRR Survey Summary*, 2019.

_____. *IOM assisted voluntary return programmes in Europe*, 2002.

KOUTROLIKOU, Penny-Panagiota. Whose safety? Differentiated justice within “safe countries / places” discourse concerning the EU-Afghanistan Joint Way Forward agreement. In: GOUVIAS, Dionysios; PETROPOULOU, Christy (Chryssanthi); TSAVDAROGLOU, Charalampos (Eds.). *Contested borderscapes: Transnational geographies vis-à-vis Fortress Europe*. Research Group Invisible Cities, 2019.

KRZYŻANOWSKI, Michał; TRIANDAFYLLIDOU, Anna; WODAK, Ruth. The mediatization and the politicization of the “refugee crisis” in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, v. 16, n. 1-2, p. 1-14, 2018.

KVALVAAG, Alyssa Marie. Annex: Legal frameworks for refugee protection in Latin America. In: JUBILUT, Liliana Lyra; VERA ESPINOZA, Marcia; MEZZANOTTI, Gabriela (Eds.). *Latin America and refugee protection: regimes, logics and challenges*. Oxford: Berghahn Books, 2021.

KVALVAAG, Alyssa Marie; MEZZANOTTI, Gabriela. A quest for justice: Recognition and migrant interactions with child welfare services in Norway. In: SCHWEIGER, Gottfried (Ed.). *Migration, recognition and critical theory*. Springer, 2021.

MACDONALD, Ingrid. *Landlessness and insecurity: Obstacles to reintegration in Afghanistan*. Middle East Institute, 2011.

MAJIDI, Nassim. Deportees lost at “home”: Post-deportation outcomes in Afghanistan. In: KHOSRAVI, Shahram (Ed.). *After deportation: Ethnographic perspectives*. Springer, 2018, p. 127-148.

_____. *From forced migration to forced returns in Afghanistan: Policy and program implications*. Migration Policy Institute, 2017.

MEZZANOTTI, Gabriela. Entre non-entrée e non-refoulement: uma análise crítica do discurso norueguês em sua atual gestão migratória (Between non-entree and non-refoulement: a critical analysis of the Norwegian discourse in its current migration governance). In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Eds.). *Migrantes forçados: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018..

_____. What is left for ‘us and them’? A critical discourse analysis of the criminalization of humanitarian aid for people on the move. In *Society, culture and frontiers: Interdisciplinary approaches*. Eds. LOPES ALVES, Fábio; PORTANOVA, Eduardo Barros; DE SOU-

ZA, Silvana Aparecida. Curitiba: CRV Ed., 2020.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. *Returning to what? The challenges displaced Afghans face in securing durable solutions*, 2018.

OEPPE, Ceri; MAJIDI, Nassim. *Can Afghans reintegrate after assisted return from Europe?* PRIO Policy Brief, 07/2015, 2015.

OMAR, Maira. *Post-return experiences in Afghanistan: Perceptions of the 'rightless' on failed reintegration policies and their paths from returnees to internally displaced persons (IDPs)* (Master's thesis, University of South-Eastern Norway, Drammen, Norway), 2020.

OXFAM. *The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What does it mean for multi-mandated organizations?*, 2019.

REISIGL, Martin; WODAK, Ruth. *Discourse and discrimination: Rhetorics of racism and antisemitism*. London: Routledge, 2001.

RUTTIG, Thomas; BJELICA, Jelena. *Voluntary and Forced Returns to Afghanistan in 2016/2017: Trends, statistics and experiences*, 2017.

SCALETARIS, Giulia; GUBERT, Flore. Return schemes from European countries: Assessing the challenges. *International Migration*, v. 57, n. 4, p. 91-104, 2019.

SCHUSTER, Liza; MAJIDI, Nassim. Deportation stigma and re-migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 41, n. 4, p. 635-652, 2015.

SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian. How do Member States return unwanted migrants? The strate-

gic (non-)use of 'Europe' during the migration crisis. *Journal of Common Market Studies*, v. 56, n. 1, p. 101-118, 2018.

_____. Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis. *West European Politics*, v. 44, no. 1, p. 93-113, 2021.

SÖKEFELD, Martin. Forced migration, the other way round? The politics of deporting Afghans from Germany. In: MAKKI, Muhammad; AZAM, Aizah; AKASH, Syed Ali; KHAN, Faryal (Eds.). *Forced migration and conflict-induced displacement: Impacts and prospective responses*. Islamabad: NUST Press, 2020.

TÜRK, Volker. Preventing displacement, addressing root causes and the promise of the Global Compact on Refugees. *Forced Migration Review*, v. 62, p. 64-67, 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Afghanistan, 2021.

_____. *Ending displacement in the aftermath of conflict: Preliminary framework for supporting a more coherent, predictable and effective response to the durable solutions needs of refugee returnees and internally displaced persons*, 2011.

_____. *Handbook for repatriation and reintegration activities*, 2004.

_____. *Voluntary Repatriation: International Protection*, 1996.

VAN HOUTE, Marieke; SIEGEL, Melissa; DAVIDS, Tine. Deconstructing the meanings of and motivations for return: An Afghan case study. *Comparative Migra-*

tion Studies, v. 4, n. 21, p. 1-17, 2016.

WEBBER, Frances. How voluntary are voluntary returns? *Race & Class*, v. 52, n. 4, p. 98-107, 2011.

WODAK, Ruth. 'Us' and 'them': Inclusion and exclusion – discrimination via discourse. In: DELANTY, Gerard; WODAK, Ruth; JONES, Paul (Eds.). *Identity, belonging and migration*. Liverpool: Liverpool University Press, 2008.

Uma Breve Análise da Implementação da Declaração de 2016 Entre a Turquia e a União Europeia sob a Ótica dos Direitos dos Migrantes

Patricia Porto de Barros Ayaz*

Introdução

Nos últimos anos, a quantidade de indivíduos forçados a se deslocar tem alcançado números recordes. Um relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), publicado em 2020, aponta que em todo o mundo, em razão de guerras, violência e perseguições, existem ao menos 79,5 milhões de deslocados forçados¹. A guerra civil na Síria, por exemplo, ocasionou a migração forçada de aproximadamente 12,2 milhões de pessoas – tanto interna, quanto externamente, número que representa mais da metade da população do país². Dentre este total, mais de 3 milhões de pessoas se destinaram à Turquia. Com isso, por pelo menos seis anos consecutivos, esta foi a nação que mais recebeu peças refugiadas³.

* Doutoranda em Ciência Política pela Dalhousie University (Canadá). Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Pesquisadora do Grupo de pesquisa em Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL).

¹ UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *Global Trends - Forced Displacements in 2019*. Genebra, 18 jun. 2020.

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ACNUR: número de pessoas deslocadas chega a 68,5 milhões em 2017*. 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/>>. Acesso em: 6 set. 2020.

³ UNHCR. Op. cit., nota 1.

Enquanto a maioria destes indivíduos permanece em solo turco, uma parcela continua migrando com destino a outros Estados, como os países membros da União Europeia (UE), em especial, a Grécia. Em 2015, a maior parte dos imigrantes que chegou na UE era de refugiados sírios que se encontravam em território turco⁴. Neste contexto, o surgimento e crescimento destes fluxos levou ao reforço de medidas securitárias por parte da União Europeia, visto que a interpretação do migrante enquanto uma ameaça foi realçada. Ou seja, apesar dos solicitantes de asilo⁵ e refugiados serem pessoas que têm direito à proteção, cada vez mais, estes são vistos como ameaças⁶.

Nesta conjuntura, procedimentos de externalização das fronteiras foram ampliados através de acordos de cooperação internacional. Tais procedimentos englobam um conjunto de ações extraterritoriais de um Estado (ou de uma união de Estados) com o intuito de evitar que os imigrantes entrem em seu território⁷,

⁴POPULATION COUNCIL. The European Commission's Proposal for a Partnership Framework on Migration. *Population and Development Review*, v. 42, n. 3, p. 580-583, 2016.

⁵ Neste texto, o termo 'asilo' é utilizado como sinônimo da palavra refúgio. Ou seja, não tem a ver com o instituto do asilo (político), conforme a doutrina brasileira.

⁶TÜRK, V. Forced Migration and Security. *International Journal of Refugee Law*. v. 15, n. 1. p. 113-125 apud MORGAN, S. The Externalisation of the Asylum Function in the European Union. *Universitat Pompeu Fabra. GRITIM Working Paper Series*, n. 4, p. 1-43, 2010.

⁷FRELICK, B.; KYSEL, I.; PODKUL, J. The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. *Journal on Migration and Human Security*, v. 4, n. 4, p. 190-220, 2016.

além de retirar os que conseguiram adentrá-lo. No caso analisado, apesar da migração síria não ser a única a utilizar a Turquia como país de trânsito, este fluxo se tornou peça fundamental para que a Declaração EU-Turquia⁸ de 2016 fosse trazida para pauta, debatida e assinada. Através desta declaração, a União Europeia firmou um compromisso de cooperação internacional no âmbito migratório com o governo turco.

Entre 2016 e 2017, a Comissão da União Europeia publicou sete relatórios⁹ referentes à implementação desta declaração, os quais se tornaram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Com enfoque na análise destes relatórios, será apresentado como foram implementados alguns dos tópicos da Declaração de 2016 sob a perspectiva do (des)respeito aos direitos dos migrantes. De forma complementar, serão mencionadas partes de uma entrevista semiestruturada com o especialista em refúgio e chefe do grupo de proteção temporária de Adana, na Turquia, realizada em 2019. As conclusões apontam para o fato de que este acordo de cooperação internacional se baseou em medidas de externalização que tendem a ser complacentes com ações de desrespeito aos direitos das pessoas por ele

⁸ European Council. *EU-Turkey statement*, 18 March 2016. Press releases. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/?fbclid=IwAR312Wwfp2c2-B0f0i0Qhv aC_VK6qwbHeihBu_Ri4NV7faPDKPIAWUHlas>. Acesso em: 5 abr. 2021.

⁹ Madde 14. *Kategori:AB-Türkiye Mutabakatı 2016*, s/d. Disponível em: <www.madde14.org/index.php?title=Kategori:AB-Türkiye_Mutabakatı_2016>. Acesso em: 10 abr. 2021.

afetadas.

1. Cooperação Internacional no Âmbito Migratório e a Externalização de Fronteiras

No pós-Guerra Fria novos temas passaram a ser pensados dentro de uma perspectiva de segurança, dentre os quais podemos citar as migrações¹⁰. De acordo com Ferreira¹¹, uma vez que os protagonistas dos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 eram imigrantes, após o ocorrido, sob influência da dinâmica da guerra ao terror, a securitização da migração¹² europeia, que já estava em curso, ganhou ainda mais destaque. Estes ataques terroristas também predispueram as elites políticas e as populações americanas e europeias a apoiarem o direcionamento de altos montantes financeiros para a ajuda externa¹³.

De forma geral, os países doadores tendem a impor seus interesses enquanto condicionalidade da ajuda externa¹⁴. Para a organização Médicos Sem Fronteiras (MSF)¹⁵, a ajuda humanitária ofertada pela UE tem

¹⁰ BRANCANTE, P.; REIS, R. A “securitização da migração”: um mapa do debate sobre e algumas considerações críticas. *Lua Nova*, v. 77. p. 73-104, 2009.

¹¹ FERREIRA, L. A Securitização da Cooperação para o Controle de Fronteiras da União Europeia. *Lex Humana*, v. 3, n. 2, p. 40-58, 2011.

¹² A partir do processo de securitização da migração, o imigrante passa a ser interpretado como uma ameaça.

¹³ LANCASTER, C. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

¹⁴ HAYTER, T. *Aid as Imperialism*. Londres: Penguin Books, 1971.

¹⁵ MSF - Médicos sem fronteiras. *Acordo entre UE e Turquia pode agravar crise*. 23 mar. 2016. Notícias. Disponível em: <<https://www.msf.org.br/noticias/acordo-entre-ue-e-turquia-pode-agravar-crise>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

se apresentado como um instrumento utilizado para manter refugiados e migrantes afastados de seu território. Neste âmbito, em troca de assistência, geralmente financeira, os governos receptores do auxílio implementam políticas de controle fronteiriço mais rígidas¹⁶. De acordo com Mirra¹⁷, processos como a globalização e a guerra ao terror fizeram com que as ações dos Estados ultrapassassem as suas fronteiras territoriais.

Os países que buscam se esquivar de responsabilidades sobre os solicitantes de asilo, assim como controlar a mobilidade das pessoas, geralmente têm interesse em levar suas fronteiras para além da área abrangida por sua soberania territorial¹⁸. Tais atitudes fazem parte do conjunto de ações denominados como externalização do controle migratório ou externalização das fronteiras. Neste cenário, a UE tem justificado a externalização do controle migratório como se esta fosse uma medida que prioriza a assistência humanitária, ao mesmo tempo em que aumenta a proteção nas regiões de origem e trânsito de migrantes¹⁹.

¹⁶ PAPA, I. Externalizing EU Migration Control while Ignoring the Human Rights of Migrants: Is There Any Room for the International Responsibility of European States? *Questions of International Law*, Zoom-in v. 56, p. 1-3, 2019.

¹⁷ MIRRA, A. *The European Union and the externalization of asylum procedures: A consideration on the legal feasibility after recent developments*, [20--?]. Disponível em: <https://www.academia.edu/29072020/The_European_Union_and_the_externalization_of_asylum_procedures>. Acesso em: 19 ago. 2020.

¹⁸ GUILD, E. *Moving the Borders of Europe*. Publicaties Faculteit der Rechtsgeleerdheid, n. 14, 2001.

¹⁹ PALM, A. Did 2016 Mark a New Start for EU External Migration Policy, or Was It Business as Usual? *Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers*, n. 16, v. 33, p. 1-18, 2016.

No entanto, os acordos que se enquadram neste contexto focam na melhoria da capacidade de controle fronteiriço ou na garantia do retorno de migrantes considerados irregulares²⁰. Isso acontece a partir de processos que muitas vezes não respeitam as proteções de asilo, tampouco os direitos humanos²¹. Osso²² também enfatiza que a externalização das fronteiras é muito criticada por abrir as portas para a negação dos direitos dos solicitantes de refúgio e imigrantes irregulares, já que estes são forçados a retornar para locais que têm grandes chances de serem problemáticos em termos de proteção aos direitos humanos.

Além disso, Alexander Betts²³ concluiu em uma de suas pesquisas que, quando ocorre a liberalização de recursos no contexto migratório, existem grandes incentivos para que a alocação da maior parte destes seja destinada a ações de exclusão e retenção, em detrimento da proteção dos refugiados. Em variados contextos, esta externalização pode impulsionar a violação de diversas categorias de direitos, tanto durante o trânsito destas pessoas, quanto no decurso das detenções, expulsões ou deportações²⁴. Por isso, a partir

²⁰ PALM, A. Did 2016 Mark a New Start for EU External Migration Policy, or Was It Business as Usual? *Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers*, n. 16, v. 33, p. 1-18, 2016.

²¹ Ibid.

²² OSSO, B. *Europe as a Global Actor: Externalization of the EU Asylum and Migration Policies following the Arab Spring Uprisings*, p. 1-21, 2016.

²³ BETTS, A. North-South Cooperation in the Refugee Regime: The Role of Linkages. *Global Governance, Brill*, v. 14, n. 2, p. 157-178, 2008.

²⁴ FRELICK, B.; KYSEL, I.; PODKUL, J. The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other

da análise da implementação de alguns tópicos da Declaração de 2016, exemplos dos desrespeitos que acabam de ser mencionado serão apresentados na seção seguinte.

Dentre as muitas formas existentes de externalização do controle migratório, podemos citar as parcerias com países terceiros, principalmente os de trânsito, as quais tendem a se basear no princípio do primeiro país de asilo ou do terceiro país seguro, respectivamente, arts. 35 e 38 da Diretiva de Procedimentos de Asilo (Diretiva 2013/32/EU)²⁵. O primeiro artigo se refere a um país onde a pessoa já foi reconhecida como refugiada ou onde o indivíduo goza de proteção suficiente, o que inclui o respeito ao princípio da não expulsão (*non-refoulement*), que determina que as pessoas não devem ser retornadas a um local onde elas têm motivos para temer a perseguição. O segundo artigo diz respeito a um país com o qual o migrante tem conexões que tornem razoáveis sua ida ao mesmo, sendo este capaz de garanti-lo efetivo acesso à proteção, apesar de ainda não o ter ofertado. Sendo a aplicação deste último a forma através da qual a externalização é produzida de maneira mais direta²⁶.

Migrants. *Journal on Migration and Human Security*, v. 4, n. 4, p. 190-220, 2016.

²⁵ EUROPEAN UNION. *Directive 2013/32/UE of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*. Official Journal of the European Union. 29 jun. 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

²⁶ MORGADES, S. The Externalisation of the Asylum Function in the

Se amparando em ambos os princípios, foi implementada a Declaração de 2016. Assinada em 18 de março, com o objetivo lidar com a migração no Mediterrâneo Oriental, esta declaração levou as relações entre Ancara e Bruxelas para uma nova fase. O debate referente à adesão da Turquia à UE, que já havia entrado em pauta desde a época da Comunidade Econômica Europeia, foi retomado. Ademais, a possibilidade de cidadãos turcos circularem pela zona Schengen sem a necessidade de vistos entrou em pauta. Dentre outros assuntos, também ficou acordado que a União Europeia agilizaria o desembolso de € 3 bilhões até o final de 2017, com a possibilidade de liberação de mais € 3 bilhões até o final de 2018, para o que ficou conhecido como “o Mecanismo voltado aos Refugiados na Turquia”, garantindo o financiamento de projetos relativos à infraestrutura de acolhimento, à saúde, à educação e à alimentação de pessoas sob proteção temporária²⁷.

Por outro lado, a imposição do controle fronteiro, mais especificamente, dos fluxos migratórios, também se encontra no bojo destas negociações. Para atender a este requerimento, o governo turco reforçou sua guarda costeira, que passou a atuar conjuntamente com a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e European Union. Universitat Pompeu Fabra. *GRITIM Working Paper Series*, n. 4, p. 1-43, 2010.

²⁷ EUROPEAN COUNCIL. *EU-Turkey statement*, 18 March 2016. 18 mar. 2016. Press releases. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>. Acesso em: 31 out. 2020.

Costeira (Frontex) na retenção de fluxos migratórios com destino à Grécia. Ancara também aceitou o retorno à Turquia de todos os novos imigrantes que saíssem do território turco, de forma irregular, com destino às ilhas gregas, sendo os custos destes procedimentos cobertos pela UE. Entre 2016 e 2017, foram publicados sete relatórios da Comissão Europeia sobre a implementação da Declaração de 2016, os quais foram divididos em 11 partes, sendo algumas abordadas na próxima seção.

2. Uma Breve Análise dos Relatórios de Implementação da Declaração de 2016 entre a União Europeia e a Turquia Frente aos Direitos dos Migrantes

A contradição entre a soberania nacional e os direitos humanos se tornou uma dimensão política fundamental das migrações internacionais²⁸. No tocante à implementação da Declaração de 2016, mais de 100 organizações não governamentais (ONGs) se uniram e enviaram uma mensagem ao Conselho Europeu, da qual Mark Akkerman destacou a seguinte parte: *“The EU is about to embark on a dark chapter of its history [...] towards a foreign policy that serves one single objective, to curb migration, at the expense of European defense of fun-*

²⁸ BRITO, F. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Rev. bras. estud. popul.*, v. 30, n.1, p. 77-97, 2013.

damental values and human rights^{29,30}.

Neste contexto, a “partir da noção da política do Estado soberano, que atribui a cidadania aos seus nacionais, excluindo os demais de sua proteção estatal, infere-se que hoje os direitos humanos não cumprem seu papel de proteção quando se trata dos migrantes”³¹.

Embora a União Europeia e os seus Estados-membros continuem a declarar seus compromissos com os direitos humanos, suas iniciativas em política externa são muitas vezes prejudicadas por outros interesses nacionais, incluindo a segurança [...]; [e] o desejo de impedir que os refugiados, os solicitantes de asilo e outros migrantes cheguem à Europa representam um fracasso do Serviço Europeu para a Ação Externa da UE em assumir uma posição de liderança baseada em princípios pelos direitos humanos³².

A introdução do primeiro relatório referente à implementação desta declaração³³ afirma que os obje-

²⁹ “A UE está prestes a embarcar em um capítulo sombrio de sua história [...] em direção a uma política externa que atende a um único objetivo, coibir a migração, em detrimento da defesa europeia dos valores fundamentais e dos direitos humanos” (tradução livre).

³⁰ AKKERMAN, M. *Expanding the Fortress* – The policies, the profiteers and the people shaped by EU’s border externalization policies. Amsterdam: Transnational Institute/ Stop Wapenhandel, maio 2018. p. 31.

³¹ WERMUTH, M.; SENGGER, I. *As migrações no mundo contemporâneo e o paradoxal papel dos direitos humanos: proteção ou abandono?* Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 37, n.1, p. 117-145, 2017. p. 141.

³² HRW - Human Rights Watch. *União Europeia: Eventos de 2017*. 2018. Relatório anual. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313468>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

³³ EUROPEAN COMMISSION. *1st Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 20 abr. 2016.

tivos do trabalho conjunto entre a União Europeia e a Turquia são: desestimular os fluxos descontrolados de migrantes econômicos e solicitantes de asilo que buscam por rotas irregulares para chegar à União Europeia; dar fim ao esquema dos atravessadores; e, ao mesmo tempo, restaurar um sistema de admissão lícito e ordenado. No entanto, enquanto a Comissão Europeia afirma que um dos objetivos do acordo é a redução de rotas ilegais, a organização MSF³⁴ acredita que essas rotas existem devido aos bloqueios europeus.

No segundo relatório³⁵, devido à diminuição da migração por rotas irregulares entre a Turquia e Grécia e à redução do número de mortes no mar Egeu, a Comissão classificou as medidas adotadas como positivas. Contudo, quando consideramos a proporção entre a perda de vidas e a quantidade de migrantes que tentou a travessia, percebemos que o reforço e a militarização das fronteiras, previstos na declaração, impulsionaram o aumento do número relativo óbitos³⁶. Dentre outras justificativas, isso acontece porque em virtude destas medidas as opções de mobilidade destas pessoas se restringiram ainda mais, restando-lhes rotas cada vez mais perigosas.

³⁴ MSF - Médicos sem fronteiras. *Acordo entre UE e Turquia pode agravar crise*. 23 mar. 2016. Notícias. Disponível em: <<https://www.msf.org.br/noticias/acordo-entre-ue-e-turquia-pode-agravar-crise>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

³⁵ EUROPEAN COMMISSION. *2nd Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 2016.

³⁶ AKKERMAN, M. *Expanding the Fortress – The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalization policies*. Amsterdam: Transnational Institute/ Stop Wapenhandel, maio 2018. p. 31.

Estes relatórios também falam sobre o retorno para a Turquia de todo imigrante irregular e solicitante de asilo com pedido injustificado ou negado em ambas as instâncias (solicitação primária e recurso), que chegar à Grécia, partindo do território turco, após 20 de março de 2016. Ou seja, dois dias após a assinatura do acordo. Esta medida, que deveria ser temporária e extraordinária³⁷, segue vigente por cerca de cinco anos. Desde então, em apenas dois momentos este procedimento foi paralisado. A primeira pausa ocorreu durante a tentativa de golpe na Turquia, em 2016, sendo o processo retomado no começo de setembro do mesmo ano³⁸. O segundo intervalo durou 72 horas, em fevereiro de 2020, e foi determinado pelo governo turco com o intuito de pressionar os líderes europeus a apoiarem Ancara em sua empreitada em território sírio³⁹.

Como consequência deste acordo de retorno, os pedidos de asilo nas ilhas gregas aumentaram consideravelmente. Antes da Declaração de 2016, poucas pessoas que chegavam à Grécia solicitavam asilo⁴⁰. Contudo, quando os migrantes foram informados que

³⁷ EUROPEAN COMMISSION. *1st Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 20 abr. 2016.

³⁸ EUROPEAN COMMISSION. *3rd Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 28 set. 2016c.

³⁹ CHURCHILL, D. *Turkey's tent city: Fears migrant camp on border with Greece might turn into a Calais-style Jungle as thousands of refugees wait for their chance to sneak into Europe*. Daily Mail Online, 5 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.dailymail.co.uk/news/article-8080501/Turkeys-tent-city-Migrant-camp-emerges-border-Greece.html>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION. Op. cit., nota 37.

se chegassem de forma irregular às ilhas gregas e não solicitassem refúgio seriam diretamente retornados para à Turquia, praticamente todos apresentaram um pedido de asilo, o que ocasionou uma sobrecarga nos serviços de asilo grego⁴¹. Além do aumento do número de solicitações de refúgio, a incerteza a respeito da Turquia ser considerada um terceiro país seguro e/ou um primeiro país de asilo também contribuiu para a demora do julgamento dos pedidos de asilo na Grécia.

De acordo com John Dalhuisen, diretor da Anistia Internacional para a Europa, uma das inconveniências deste acordo diz respeito à ansiedade da União Europeia em fechar as fronteiras, o que despreza o fato da Turquia não ser um país seguro⁴². Palm⁴³ considera que o vínculo entre a Turquia e a UE pode ser considerado positivo ao permitir que a segunda monitore a primeira com relação às melhorias esperadas nas condições de recepção de refugiados e nos procedimentos de asilo no país. Contudo, devemos nos questionar até que ponto esta supervisão é confiável, visto que, para se eximir de responsabilidades, é do interesse de quem realiza a avaliação que o resultado desta seja positivo. Mark Akkerman⁴⁴ também sinaliza que, do grupo

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION. Op. cit., nota 35.

⁴² DW - Deutsche Welle. *Anistia Internacional acusa Turquia de expulsar refugiados*. 1 abr. 2016. DW Brasil – Notícias/Mundo. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/anistia-internacional-acusa-turquia-de-expulsar-refugiados/a-19157869>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

⁴³ PALM, A. Did 2016 Mark a New Start for EU External Migration Policy, or Was It Business as Usual? *Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers*, n. 16, v. 33, p. 1-18, 2016.

⁴⁴ AKKERMAN, M. *Expanding the Fortress – The policies, the profiteers*

de países que a União Europeia considera prioritários para acordos de externalização de fronteiras, um terço oferece extremo risco aos direitos humanos. Com relação à Turquia, por exemplo, este risco é considerado alto⁴⁵.

A este respeito, observamos que a Comissão da União Europeia expressou nos relatórios o intuito de apoiar a Grécia fornecendo-lhe todos os elementos necessários para concluir que a Turquia se enquadra no perfil de país seguro⁴⁶. No entanto, no relatório anual sobre a Turquia e a sua adesão à UE, publicado pela Comissão Europeia no final de 2016, temos que o respeito aos direitos humanos no país se deteriorou e que os recursos financeiros e a independência de instituições públicas responsáveis por estes mesmos direitos foram limitados⁴⁷. Ou seja, apesar de identificar a deterioração do respeito aos direitos humanos no país, a Comissão seguiu declarando o intuito de provar que a Turquia é um local seguro para os migrantes.

Ademais, a Turquia apresenta diversas contradições com relação ao que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com base na Diretiva de Procedimentos de Asilo (2013/32)⁴⁸,

and the people shaped by EU's border externalization policies. Amsterdam: Transnational Institute/ Stop Wapenhandel, maio 2018.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ EUROPEAN COMMISSION. *2nd Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement.* Brussels, 15 jun. 2016.

⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Turkey 2016 Report - Communication on EU Enlargement Policy,* Brussels, 9 nov. 2016.

⁴⁸ Cf. nota 24.

considera necessário para o envio de uma pessoa a um terceiro país. Uma delas é que este é o único país que ainda não desvinculou o refúgio de critérios geográficos^{49,50} e, por isso, não pode se responsabilizar pelo pedido de refúgio dos solicitantes sírios. Desta forma, estes refugiados não têm direitos no âmbito da proteção permanente⁵¹.

Outra situação adversa é que medidas turcas têm ferido o princípio do non-refoulement. A exemplo disso, foi observado o envio forçado de sírios, pelo governo turco, para zonas de guerra na Síria⁵². Ademais, após o início do acordo, casos relacionados ao abuso sexual de crianças em campos de refugiados turcos foram destaque na mídia internacional, o que exemplifica as dificuldades enfrentadas pelo país no que tange assegurar a proteção destas pessoas⁵³.

⁴⁹ Na Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951, a Turquia, junto a outros países, assinou a cláusula de limitação geográfica, a partir da qual só são considerados os pedidos de asilo de pessoas de países europeus. Porém, ao contrário dos demais países, a Turquia não retificou esta cláusula.

⁵⁰ ECRE - European Council on Refugees and Exiles. *Debunking The "Safe Third Country" Myth: ECRE's Concerns About EU Proposals For Expanded Use Of The Safe Third Country Concept*. European Council on Refugees and Exiles, Policy Note 8, out. 2017.

⁵¹ İÇDUYGU, A.; MILLET, E. Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration. *Global Turkey in Europe Working Paper*, n. 13, p. 1-7, 2016.

⁵² DW - Deutsche Welle. *Anistia Internacional acusa Turquia de expulsar refugiados*. 1 abr. 2016. DW Brasil - Notícias/Mundo. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/anistia-internacional-acusa-turquia-de-expulsar-refugiados/a-19157869>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

⁵³ NESLEN, A. 'Horrific' levels of child abuse in unsafe refugee camps, warns EU. *The Guardian*. 24 abr. 2017. Global development. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global-development/2017/>

A União Europeia e seus países membros declaram que os acordos com países terceiros visam “*to better manage migration in full respect of our humanitarian and human rights obligations*”^{54,55}. Porém, muitas vezes, instrumentos da UE para lidar com o nexó entre migração e segurança negligenciaram o aspecto humanitário presente em seus discursos políticos. Ou seja, a preocupação com a segurança dos países membros não está em harmonia com a proteção adequada dos direitos dos migrantes.

Dentro do “esquema 1:1”, previsto na declaração, depois da homologação do acordo, para cada sírio retornado das ilhas gregas à Turquia outro será direcionado a um dos países da União Europeia⁵⁶. De acordo com a Comissão da UE, o reassentamento representa a existência de uma via de acesso legal e segura para a chegada em seus países membros, que também é suficiente para que os migrantes não busquem alternativas irregulares⁵⁷. Sendo que o caráter voluntário para a participação neste esquema fez com que até o sétimo relatório ainda houvessem 13 Estados da UE que

[apr/24/eu-urgent-protection-23000-unaccompanied-child-refugees-squalid-camps-greece-italy](#)>. Acesso em: 30 jun. 2020.

⁵⁴ “Um melhor gerenciamento das migrações em total respeito com suas obrigações humanitárias” (tradução livre).

⁵⁵ POPULATION COUNCIL. The European Commission’s Proposal for a Partnership Framework on Migration. *Population and Development Review*, v. 42, n. 3, p. 580-583, 2016. p. 581.

⁵⁶ EUROPEAN COMMISSION. *2nd Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 15 jun. 2016.

⁵⁷ EUROPEAN COMMISSION. *2nd Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 15 jun. 2016.

não admitiram nenhum refugiado proveniente da Turquia⁵⁸.

Sobre esta medida, a organização humanitária Médicos Sem Fronteira declarou ser “vergonhoso [o fato de] que o único caminho seguro oferecido pela UE esteja condicionado ao número de pessoas que eles podem mandar de volta”⁵⁹. Ainda assim, apesar da Comissão pretender realizar um total de 25 mil reassentamentos até o final de 2017, apenas 8.834 pessoas foram reassentadas entre o primeiro e sétimo relatórios⁶⁰. Por outro lado, mesmo que essa meta inicial tivesse sido alcançada, esta quantidade equivale a apenas 0,8% dos 3 milhões de refugiados que se encontravam na Turquia na época do início do compromisso entre Ancara e Bruxelas.

Conforme observado por Pinyol-Jiménez⁶¹, antes mesmo deste acordo, o controle da migração e o retorno de migrantes a países terceiros estavam sendo mais desenvolvidos pela UE do que instrumentos facilitadores para a obtenção de vistos ou promotores de outros canais legais de migração. Enfatizando a ne-

⁵⁸ EUROPEAN COMMISSION. *7th Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 6 set. 2017.

⁵⁹ MSF - Médicos sem fronteiras. *Acordo entre UE e Turquia pode agravar crise*. 23 mar. 2016. Notícias. Disponível em: <<https://www.msf.org.br/noticias/acordo-entre-ue-e-turquia-pode-agravar-crise>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁶⁰ EUROPEAN COMMISSION. Op. cit., nota 58.

⁶¹ PINYOL-JIMÉNEZ, G. *The Migration-Security Nexus in Short: Instruments and Actions in the European Union*. Amsterdam Law Forum, v. 4, n. 1, p. 36-57, 2012.

gligência dos Estados em matéria de reassentamento, a nível mundial, o ACNUR reassentou 54% menos refugiados em 2017, quando comparamos com o ano anterior, visto que os governos reduziram suas cotas de participação⁶².

Os relatórios referentes à implementação da declaração também abordam a previsão do início de um regime voluntário de admissão entre a Turquia e a União Europeia por motivos humanitários. Isto aconteceria após o fim ou a redução considerável de travessias irregulares entre o território turco e a UE, mas nada foi realizado neste sentido⁶³. A sétima subdivisão dos relatórios de implementação da Declaração de 2016 trata do mecanismo em favor dos refugiados que estão na Turquia e recebeu um orçamento de € 3 bilhões para o período de 2016-2017. Nas primeiras publicações referentes a sua implementação, não havia dados sobre os resultados destes investimentos⁶⁴. Nos demais relatórios, teve início o acompanhamento dos projetos realizados neste âmbito, mas poucas informações foram disponibilizada⁶⁵.

A atividade que mais se destaca nos relatórios diz respeito ao desenvolvimento de um sistema que foi destinado a efetuar transferências mensais de re-

⁶² UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *Global Trends - Forced Displacements in 2017*. Genebra, 25 jun. 2018.

⁶³ EUROPEAN COMMISSION. Op. cit., nota 58.

⁶⁴ EUROPEAN COMMISSION. *1st Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 20 abr. 2016.

⁶⁵ EUROPEAN COMMISSION. *7th Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 6 set. 2017

cursos financeiros para alguns dos refugiados que se encontram na Turquia, através de um cartão eletrónico. Este foi considerado o projeto mais importante dentro do acordo e foi criado com o intuito de atender às necessidades básicas mais urgentes de refugiados em situação de maior vulnerabilidade⁶⁶. Este também foi o maior programa em matéria humanitária realizado pela União Europeia, com um orçamento de € 346 milhões⁶⁷, alcançando 860 mil beneficiados até setembro de 2017⁶⁸.

Se referindo à implementação destes projetos, os relatórios mostram que o governo turco permitiu que a UE acompanhasse a situação dos migrantes retornados à Turquia, tanto dentro, quanto fora dos campos e centros de refugiados⁶⁹. Contudo, nada sobre o que foi observado durante este acompanhamento foi publicado nos relatórios da Comissão da União Europeia⁷⁰. Almejando mais informações, entre agosto e setembro de 2019, foi realizada uma viagem Turquia com o intuito de visitar o campo de refugiados de Adana. Este campo foi escolhido por questões de segurança e devido ao conhecimento dos meios de transporte locais. Porém, após diversas tentativas, não foi obtida a permissão de visita. Como alternativa, o especialista em refúgio e responsável pelo escritório de migração de

⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION. Op. cit., nota 64.

⁶⁷ EUROPEAN COMMISSION. *4th Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 8 dez. 2016.

⁶⁸ EUROPEAN COMMISSION. Op. cit., nota 65.

⁶⁹ EUROPEAN COMMISSION. Op. cit., nota 64.

⁷⁰ EUROPEAN COMMISSION. Op. cit., nota 65.

Adana concedeu uma entrevista para esta pesquisa.

Neste diálogo, foram abordados alguns dos pontos que haviam sido selecionados para observação em campo. Com isso, foi possível compreender melhor o processo de acomodação dos refugiados, bem como seus perfis e os serviços que lhes são oferecidos.

O entrevistado disse considerar o campo de refugiados como uma zona de segurança, onde as pessoas que lá se encontram podem exercer seu direito de ir e vir, porém, quem está do lado de fora não pode entrar. Ademais, foi informado que leva cerca de uma semana para a instalação destas pessoas nos campos, onde elas podem ficar por tempo indeterminado, sendo dada prioridade a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Aos que não se enquadram nesta classificação, mas que já estão alojados, tem sido ofertada uma ajuda econômica, paga em parcela única, para que estes estruturem suas vidas fora dos campos, onde acredita-se que haja mais chances de interação com a comunidade turca. Na data na entrevista – 9 de setembro 2019, o responsável pelo escritório também informou que a estrutura construída em Adana comportava 17.763 pessoas e que todos eram sírios. Contudo, uma pequeníssima parcela deste grupo era composta por indivíduos retornados à Turquia dentro do contexto do acordo com a União Europeia. Ademais, foi dito que, de forma geral, isso acontece porque as pessoas retornadas geralmente não aceitam ir para os campos.

Outra questão abordada pela Declaração de 2016

diz respeito à adesão da Turquia à UE. Alguns diálogos sobre este tema foram realizados, mas nenhuma decisão final foi tomada. Sobre esta questão, Osso considera ser “*very questionable that the EU have sought to revive the accession process with a country which it severely criticizes at various fora in terms of human rights violations, the rule of law, suppression of the opposition and dealing with minorities*”^{71,72}. O que nos remete à incongruência da tentativa da União Europeia em provar que a Turquia é um país seguro.

Conclusão

A Declaração de 2016 baseia suas medidas de externalização de fronteiras nos princípios do primeiro país de asilo e/ou do terceiro país seguro da Diretiva de Procedimentos de Asilo. Contudo, os requerimentos atrelados a estes princípios não têm sido integralmente atendidos, o que coloca em risco o respeito aos direitos dos migrantes afetados pela declaração. Conforme foi apresentado na seção anterior, apesar dos acontecimentos que frustram a tentativa de classificação da Turquia enquanto um país seguro, como o desrespeito ao princípio do *non-refoulement* e a vinculação da solicitação de asilo a critérios geográficos, a Comissão

⁷¹ “Muito questionável que a UE tenha tentado reviver o processo de adesão com um país que critica severamente em vários fóruns em termos de violações dos direitos humanos, estado de direito, supressão da oposição e tratamento de minorias” (tradução livre).

⁷² OSSO, B. *Europe as a Global Actor: Externalization of the EU Asylum and Migration Policies following the Arab Spring Uprisings*, p. 1-21, 2016. p. 10.

da União Europeia seguiu declarando acreditar no fato de que a Turquia seja um país seguro para o retorno de solicitante de asilo. Por outro lado, no que tange a adesão do país à União Europeia, a Comissão criticou a deterioração dos direitos humanos no país.

A implementação desta declaração também impulsionou a sobrecarga nos pedidos de asilo no território grego, visto que os migrantes que chegavam a Grécia viram essa solicitação como uma estratégia para evitar imediatas sentenças de deportação. Essa questão, junto à incerteza da Turquia poder ser classificada enquanto um país seguro, faz com que muitos solicitantes de asilo se encontrem em um limbo. Isso acontece porque estas pessoas não podem sair da Grécia em direção a outros países da UE antes de terem seus pedidos de asilo julgados e aceitos. Tampouco podem sair dos campos de acolhimento, que muitas vezes são comparados à campos de detenção. Neste âmbito, a sobrecarga na Grécia, principalmente nas ilhas próximas à Turquia, degradou diversos aspectos do atendimento aos migrantes que lá se encontram, chegando a haver casos de tentativa de suicídio por crianças⁷³.

Ademais, os objetivos de reassentamento envolvidas na declaração, que são considerados pela Comissão da UE uma medida suficiente para que os migrantes não busquem caminhos irregulares para chegar na

⁷³ NYE, C. *O 'pior campo de refugiados do mundo', onde até crianças tentam o suicídio*. BBC News. 30 ago. 2018. Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45350156>>. Acesso em: 5 out. 2020.

União Europeia, não alcançam sequer 0,01% do total de refugiados que se encontram na Turquia. Durante a implementação desta declaração, foram poucas as medidas capazes de criar caminhos legais e seguros para a migração com destino à União Europeia. Ademais, conquistas como a redução do número absoluto de mortes nas travessias e maiores investimentos na infraestrutura turca de acolhimento para migrantes tiveram um preço. Parte destas realizações se deu com a depreciação e a supressão do respeito a direitos básicos dos migrantes.

Muitas destas questões têm sido apontadas por acadêmicos, além de organismos e organizações internacionais ao longo dos anos. Porém, tais críticas não suscitaram transformações perceptíveis na implementação dos planos inicialmente traçados. Paralelamente ao desenvolvimento de projetos de apoio aos refugiados, existe a necessidade da construção e do fomento de caminhos legais e seguros para estes fluxos alcançarem outros destinos, por exemplo, através do reassentamento e da readmissão voluntária. Além disso, os atendimentos oferecidos dentro dos campos de refugiados turcos também precisam ser levados para fora o lado de fora, onde se encontra a maioria dos refugiados. Ademais, medidas que garantem a estes indivíduos direitos ratificados no âmbito internacional, como o respeito ao princípio da não expulsão, à solicitação de asilo – incluindo a opção de recurso à primeira decisão, além de garantias no âmbito da saúde e da educa-

ção, precisam ser cumpridas.

Por fim, também foi identificada a necessidade de dar voz e mais influência aos organismos e organizações internacionais que atuam na causa migratória e que são defensores dos direitos humanos e dos migrantes. Sendo fundamental o uso da expertise destes atores durante a elaboração, a implementação e o aperfeiçoamento deste e de outros acordos no âmbito migratório. Contudo, também devemos ter em mente que parte destes atores são financiados pelos mesmos governos que violam tais direitos, os quais podem influenciar e limitar suas ações. Ou seja, lidar com a atual situação dos deslocados forçados é um processo delicado e requer cautela para que determinadas ações não ocorram em detrimento de questões fundamentais, como o respeito aos direitos das pessoas envolvidas nesta situação.

Referências Bibliográficas

AKKERMAN, M. *Expanding the Fortress – The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalization policies*. Amsterdam: Transnational Institute/ Stop Wapenhandel, maio 2018.

BETTS, A. North-South Cooperation in the Refugee Regime: The Role of Linkages. *Global Governance, Brill*, v. 14, n. 2, p. 157-178, abr./jun. 2008.

BRANCANTE, P.; REIS, R. A “securitização da imigração”: um mapa do debate sobre e algumas considerações críticas. *Lua Nova*, v. 77. p. 73-104, 2009.

BRITO, F. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Rev. bras. estud. popul.*, v. 30, n.1, p. 77-97, jan./jun. 2013.

ECRE - European Council on Refugees and Exiles. *Debunking The "Safe Third Country" Myth: ECRE's Concerns About EU Proposals For Expanded Use Of The Safe Third Country Concept*. European Council on Refugees and Exiles, Policy Note 8, out. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. *1st Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 20 abr. 2016.

_____. *2nd Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 15 jun. 2016.

_____. *3rd Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 28 set. 2016.

_____. *4th Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 8 dez. 2016.

_____. *7th Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Brussels, 6 set. 2017.

_____. *Turkey 2016 Report - Communication on EU Enlargement Policy*, Brussels, 9 nov. 2016.

FERREIRA, L. A Securitização da Cooperação para o Controle de Fronteiras da União Europeia. *Lex Humana*, v. 3, n. 2, p. 40-58, dez. 2011.

FRELICK, B.; KYSEL, I.; PODKUL, J. The Impact of Externalization of Migration Controls... *Journal on Migration and Human Security*, v. 4, n. 4, p. 190-220, 2016.

GUILD, E. Moving the Borders of Europe. *Publicaties Faculteit der Rechtsgeleerdheid*, n. 14, 2001.

- HAYTER, T. *Aid as Imperialism*. Londres: Penguin Books, 1971.
- HRW - Human Rights Watch. *União Europeia: Eventos de 2017*. 2018.
- İÇDUYGU, A.; MILLET, E. Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration. *Global Turkey in Europe Working Paper*, n. 13, p. 1-7, ago. 2016.
- LANCASTER, C. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- MORGADES, S. The Externalisation of the Asylum Function in the European Union. Universitat Pompeu Fabra. *GRITIM Working Paper Series*, n. 4, p. 1-43, 2010.
- OSSO, B. *Europe as a Global Actor: Externalization of the EU Asylum and Migration Policies following the Arab Spring Uprisings*, p. 1-21, 2016.
- PALM, A. Did 2016 Mark a New Start for EU External Migration Policy, or Was It Business as Usual? *Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers*, n. 16, v. 33, p. 1-18, nov. 2016.
- PAPA, I. Externalizing EU Migration Control while Ignoring the Human Rights of Migrants: Is There Any Room for the International Responsibility of European States? *Questions of International Law, Zoom-in* v. 56, p. 1-3, 28 fev. 2019.
- PINYOL-JIMÉNEZ, G. The Migration-Security Nexus in Short: Instruments and Actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum*, v. 4, n. 1, p. 36-57, 2012.

POPULATION COUNCIL. The European Commission's Proposal for a Partnership Framework on Migration. *Population and Development Review*, v. 42, n. 3, p. 580-583, set. 2016.

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *Global Trends - Forced Displacements in 2017*. Genebra, 25 jun. 2018.

_____. *Global Trends - Forced Displacements in 2019*. Genebra, 18 jun. 2020.

VELASCO, S. *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional*. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

WERMUTH, M.; SENGER, I. As migrações no mundo contemporâneo e o paradoxal papel dos direitos humanos: proteção ou abandono? *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 37, n.1, p. 117-145, jan./jun. 2017.

A proteção trilateral de migrantes voluntários e refugiados: uma análise do caso da República Turca de Chipre do Norte à luz da Convenção de 51¹, do Protocolo de 67² e dos Princípios de Bangkok³

Clarice Rangel Schreiner*
Eveline Vieira Brigido**
Roberto Rodolfo Georg Uebel***

Introdução

Autoproclamada independente desde 1983 e reconhecida apenas pela Turquia, a República Turca de

¹ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Genebra: UNHCR, 2010. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

² Ibid.

³ ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION. *Bangkok Principles On The Status And Treatment Of Refugees*. 24 jun 2001. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>>. Acesso em: 30 jan 2021.

* Bacharela em Relações Internacionais (Escola Superior de Propaganda e Marketing, ESPM-POA), com período de intercâmbio na *Boğaziçi Üniversitesi* (Turquia). Estagiária no *Istanbul Policy Center, Sabancı Üniversitesi*.

** Doutora em Ciência Política (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS). Professora de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). Pesquisadora do grupo Novos Polos de Poder e a Política Internacional (ESPM/CNPq) e do Observatório das Migrações Internacionais no Rio Grande do Sul.

*** Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS). Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). Pesquisador do grupo Novos Polos de Poder e a Política Internacional (ESPM/CNPq) e do Observatório das Migrações Internacionais no Rio Grande do Sul.

Chipre do Norte se posiciona no Sistema Internacional contemporâneo como um Estado *de facto*⁴, com implicações que chamam a atenção do Direito Internacional Público e dos Refugiados.

Tema distante do debate acadêmico brasileiro, a questão migratória turco-cipriota pode ser entendida a partir da análise das ações de dois Estados soberanos, a República de Chipre e a República da Turquia, e por meio do aspecto da proteção trilateral de migrantes voluntários e refugiados, representada nos documentos da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951⁵, do Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967⁶ e dos Princípios de Bangkok⁷, declarados em 1966 e reformulados em 2001, dos quais ambos são signatários.

A ilha de Chipre tem uma localização bastante estratégica no leste do Mediterrâneo e, após sua conquista pelos Otomanos em 1571, foi importante para consolidar o poder do império na região. Após a Guerra Russo-Otomana de 1877-1877, porém, o Chipre foi cedido para a Grã-Bretanha, por mais que formalmente

⁴ Trata-se de Estado que não tem reconhecimento internacional. Possui território, população e governo, mas não estabelece relações com outros Estados da comunidade internacional.

⁵ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Genebra: UNHCR, 2010. 56 p. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>. Acesso em: 02 fev. 2021.

⁶ Ibid.

⁷ ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION. *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees ("Bangkok Principles")*. Nova Delhi: AALCO, 1966. 10 p. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>. Acesso em: 02 fev. 2021.

fez parte do Império Otomano até sua queda em 1914⁸. A independência da República do Chipre ocorreu após a assinatura dos acordos de Zurique e Londres⁹, em 1959, os quais reuniram a Turquia, Grécia, Grã-Bretanha e líderes da comunidade cipriota, bem como resultaram na Constituição da república em 1960, que estabelece o presidente como um cipriota grego, o vice-presidente um cipriota turco com o poder de veto e os demais cargos divididos em dois terços para a comunidade grega e um terço para a turca¹⁰.

Contudo, nem Ancara nem Atenas ficaram satisfeitas com a implementação desses acordos e realizaram mais negociações entre as duas partes no decorrer do século, até que em 1974 houve um golpe contra o presidente da República do Chipre, Makarios III, que foi projetado pelo regime militar grego com a justificativa de que não estavam seguindo os seus interesses¹¹. A invasão grega no Chipre foi seguida por uma inva-

⁸ LARRABEE, F. Stephen; LESSER, Ian O. *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Santa Monica: Rand, 2003.

⁹ SÖZEN, Ahmet. A Model of Power-Sharing in Cyprus: from the 1959 London-Zurich agreements to the Annan plan. *Turkish Studies*, v. 5, n. 1, p. 61-77, mar. 2004. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14683849.2004.9687242>. Acesso em: 03 fev. 2021.

¹⁰ MOUDOUROS, Nikos. *State of Exception in the Mediterranean: Turkey and the Turkish Cypriot community*. Cham: Palgrave, 2021. 269 p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/344362829_State_of_Exception_in_the_Mediterranean_Turkey_and_the_Turkish_Cypriot_Community_Palgrave_Macmillan. Acesso em: 09 fev. 2021.

¹¹ ULUSOY, Kivanç. The Cyprus Conflict: Turkey's Strategic Dilemma. *Journal of Balkan And Near Eastern Studies*, v. 18, n. 4, p. 393-406, 3 jul. 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0/19448953.2016.1196007>. Acesso em: 02 fev. 2021.

são turca no norte da ilha, e após acordos de trocas de população, a comunidade turco-cipriota declarou o Estado Federado Turco do Chipre em 1975 com o objetivo de criar um futuro Estado cipriota federado entre as duas partes. Essa ideia foi abandonada quando, em 1983, o norte da ilha declarou sua independência unilateralmente, com apoio e reconhecimento apenas por parte da Turquia¹².

Deste modo, este capítulo abordará o contexto migratório da República Turca de Chipre do Norte e a questão da proteção trilateral de migrantes, pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio de lá oriundos e as ações da República de Chipre (membro da União Europeia e parte do Sistema Europeu de Asilo) e República da Turquia face estes fluxos.

Ademais, o capítulo discutirá os alcances dos três documentos na proteção trilateral e suas limitações à luz do conflito geopolítico tripartite. Portanto, espera-se contribuir para o debate acerca do contencioso turco-cipriota e seus impactos na questão do refúgio. Nessa direção, o texto parte de uma análise bibliográfica e documental, sobretudo, além de incorporar elementos da pesquisa do tipo qualitativa¹³ com o método dialético¹⁴, a fim de sinalizar os pontos de convergência e divergência dos atores estudados face a problemática

¹²Ibid, p. 18

¹³GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

¹⁴LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

exposta.

Para tanto, o capítulo está dividido em quatro seções: a presente Introdução, com a apresentação do tópico a ser discutido; a seção um, onde é discutido o contexto político e migratório da República Turca de Chipre do Norte; a seção dois, que pretende analisar a proteção trilateral e as ações da República de Chipre e República da Turquia, de modo particular; e, por fim, a Conclusão, com o apontamento de perspectivas do tema em tela face os objetivos de ingresso da Turquia na União Europeia e também os setenta anos da Convenção de 51, especialmente com respeito aos seus usos e aplicações no Sistema Internacional contemporâneo.

Espera-se que este capítulo contribua para os incipientes estudos sobre Turquia e Chipre do Norte na academia brasileira, haja vista o maior engajamento turco nas questões internacionais contemporâneas além-mar, como a aproximação geopolítica com a Venezuela e a própria inserção estratégica do país mediterrâneo na América Latina; bem como para as novas lentes de análise da Convenção de 51, que continua servindo de instrumento referencial para a criação de normas e adoção de políticas de reconhecimento da condição de refugiado e acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade migratória, inclusive no Brasil.

1. O contexto político e migratório da República Tur-

ca de Chipre do Norte

Localizada em uma região estratégica do Mar Mediterrâneo, a ilha de Chipre tem um papel geopolítico relevante tanto para a União Europeia como para a Turquia e demais países do Oriente Médio e Norte da África. Este papel é evidenciado não apenas nas rotas comerciais, que remontam à Antiguidade¹⁵, mas também nos arcos de defesa, na presença de bases militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e nos fluxos migratórios transnacionais e transnacionais verificados na região¹⁶.

Além de servir de território para a República de Chipre e para a República Turca de Chipre do Norte, cuja capital é a mesma para cipriotas gregos e turco-cipriotas, Nicósia, o Reino Unido também possui duas bases militares nas localidades de Acrotíri e Deceleia¹⁷, configurando-se assim um território de grande complexidade geopolítica e geoestratégica, que envolve os principais atores internacionais contemporâneos.

Sob zona de influência, portanto, da União Europeia, Reino Unido e Turquia, bem como pelas pressões geopolíticas exercidas pelos atores do Oriente Médio, como Israel e Egito, e do Norte da África, como Tunísia e Líbia, a ilha de Chipre apresenta-se como uma área

¹⁵ FOSSAERT, Robert. *O Mundo no Século XXI: uma Teoria dos Sistemas Mundiais*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

¹⁶ CONSTANTINO, Costas M.; RICHMOND, Oliver P. 'Different than us'? The Long Mile of Empire: Power, Legitimation and the UK Bases in Cyprus. *Mediterranean Politics*, v. 10, n. 1, p. 65-84, 2005.

¹⁷ Ibid.

pivô¹⁸ para a compreensão de diversos fenômenos do Sistema Internacional, como as migrações voluntárias e forçadas.

Nessa direção, esta seção abordará, em um primeiro momento, a contextualização política do Chipre do Norte, como este *Estado de facto* se apresenta como um ator fundamental para a manutenção da hegemonia turca na região, e que serve de mecanismo de barganha para o seu acesso à União Europeia; e na segunda parte serão apresentados os cenários migratórios a partir da emigração voluntária e das questões atreladas ao refúgio, abrindo espaço para a discussão da seção seguinte, que invocará a proteção trilateral das nações interessadas do processo cipriota à luz dos fluxos migratórios, sobretudo de pessoas refugiadas.

1.1. Contextualização política

A presença turca na ilha de Chipre é relevante desde a conquista otomana em 1570 e, no discurso nacionalista da Turquia¹⁹, os cipriotas turcos são turcos (no sentido *turks*, em inglês, relacionado com antigos povos da Ásia Central) que foram abandonados com o colapso do Império Otomano e com a redefinição das fronteiras no Tratado de Lousanne. Essa narrativa afirma que o Chipre é uma extensão geográfica da Ana-

¹⁸ MACKINDER, Halford. The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, v. 23, n. 4, p. 421-437, abr. 1904. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1775498>. Acesso em: 03 fev. 2021.

¹⁹ LARRABEE, F. Stephen; LESSER, Ian O. *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Santa Monica: Rand, 2003.

tólia e trata a questão como causa nacional, por meio do qual se utiliza da ideia hierárquica de “pátria-mãe-pátria-bebê” (*motherland-babyland*, em inglês), incorporando uma necessidade de proteção nessa relação²⁰. Esse discurso definiu a política turca para com a ilha até a chegada ao poder do AKP (Partido da Justiça e Desenvolvimento, em português), com a eleição de Recep Tayyip Erdoğan em 2002 e foi retomada pelo mesmo partido na última década²¹.

Essa ideia da Turquia como “pátria-mãe” pode ser ligada com o fato da economia do Norte do Chipre ser muito dependente da Ancara, sendo que além dos enormes subsídios há também a dependência política. Apesar disso, esses custos são supridos pela importância estratégica e política que a ilha apresenta. É também importante destacar que o destino dos cipriotas turcos não era uma questão muito importante para o governo turco até os anos de 1950. Nessa década, os gregos incentivaram a população da ilha com a ideia de *enose*²², enquanto os britânicos consideravam retirar sua presença da ilha. Assim, por mais que a Turquia preferisse a divisão entre as duas comunidades, o Tratado de Garantia de 1960 foi aceito uma vez que estabeleceu os mesmos status e direitos tanto para os

²⁰ JORGENSEN, F. Asli Ergul; LATIF, Dilek. ‘Different than us’? Reciprocal perceptions of the societies in Turkey and North Cyprus. *Mediterranean Politics*, v. 5, n. 25, p. 1-22, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13629395.2020.1782667?journalCode=fmed20>. Acesso em: 08 fev. 2021.

²¹ Ibid.

²² Ou seja, a unificação com a Grécia (Ibid, p.6)

cipriotas gregos quanto turcos.

Contudo, em 1963 o Presidente Makarios III propôs treze emendas à constituição, dentre as quais relegaram a comunidade turca cipriota para um status de minoria. Além disso, em 1964 surgiu uma onda de violência contra os turcos em Chipre, em que mais de 30 mil turcos cipriotas tiveram que se estabelecer em enclaves da sua comunidade, bem como enfrentaram embargo econômico em alimentos e serviços por parte do governo. Em Ancara, o governo de İsmet İnönü, por mais que tenha ameaçado invadir a ilha, recebeu uma carta do Presidente Johnson dos Estados Unidos que alertava sobre a não garantia de proteção da Turquia pela OTAN e por Washington caso a invasão turca provocasse uma intervenção soviética no Chipre. Entretanto, quando a junta militar que governava a Grécia realizou um golpe contra o Makarios III com o objetivo de unificar a ilha com o país, a Turquia solicitou que a Grã-Bretanha participasse junto da invasão, o que não ocorreu e Ancara agiu unilateralmente. Nesse contexto, a invasão turca em 1974 foi justificada com base no que foi estabelecido no documento de 1960²³.

Essa invasão estabeleceu a divisão da ilha em duas administrações autônomas e, desde então, a Turquia mantém mais de 30 mil tropas, as quais são entendidas como necessárias para garantir os direitos da comunidade turco cipriota, mas para a comunidade

²³ LARRABEE, F. Stephen; LESSER, Ian O. *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Santa Monica: Rand, 2003.

grega são vistas como forças de ocupação²⁴. Além disso, a invasão também causou mudanças na percepção turca, conforme explica Moudouros: “Assim, 1974 foi, entre outras coisas, o momento em que Chipre, e especialmente os territórios do norte, deixou de ser visto definitivamente como um “outro país” por uma grande parte do sistema político de Ancara”²⁵.

Em 1983 foi declarada a República Turca de Chipre do Norte como um Estado independente, com Rauf Denктаş como presidente e Ancara como único governo que reconheceu a proclamação. O presidente turco na época, Turgut Özal, que chegou ao poder pelos militares após o golpe de 1980 e é conhecido por tentar implementar uma agenda neoliberal no país, visitou os territórios do norte dois anos antes da declaração da RTCN. Essa visita tinha como objetivo chegar num acordo sobre um programa de estabilidade econômica para os territórios do norte, processo semelhante às medidas liberalizantes adotadas em Ancara no ano anterior. Essas medidas acarretaram no Protocolo de Cooperação Econômica Turquia-RTCN, que foi lançado com uma outra visita de Özal para a ilha em 1986²⁶.

Outra mudança política entre as duas partes ocorreu em 1997, com o primeiro-ministro turco Bū-

²⁴ MOUDOUIROS, Nikos. *State of Exception in the Mediterranean: Turkey and the Turkish Cypriot community*. Cham: Palgrave, 2021. 269 p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/344362829_State_of_Exception_in_the_Mediterranean_Turkey_and_the_Turkish_Cypriot_Community_Palgrave_Macmillan. Acesso em: 09 fev. 2021.

²⁵ Ibid, p. 28

²⁶ Ibid.

lent Ecevit, quando a ênfase na relação com o Chipre do Norte deixou de ser a proteção da comunidade cipriota turca, mas sim um componente importante da segurança de Ancara. É interessante que, nesse mesmo ano, a Turquia e a República Turca de Chipre do Norte realizaram uma declaração conjunta com o objetivo de aprofundar suas relações, que incluía, além da inclusão da RTCN em planos de desenvolvimento de Ancara, a criação de uma união econômica e financeira entre ambas as partes, a participação de turcos cipriotas em delegações turcas em missões no exterior e a melhoria do transporte entre os dois países²⁷.

O Chipre é entendido como um elemento essencial na defesa da Anatólia e cada vez mais relevante na proteção do petróleo que a Turquia pretende transportar para a Europa por meio de oleodutos, como o Baku-Tbilisi-Ceyhan que, depois de passar pelo Azerbaijão e Geórgia, finaliza na costa sul da Turquia, próximo a Chipre²⁸. Esse fator securitário também pode ser exemplificado quando, em 1998, o governo cipriota grego acordou em comprar mísseis S-300 da Rússia, e a resposta turca foi ameaçar usar força militar para impedir o armamento na ilha. Os Estados Unidos e a

²⁷ KALIBER, Alper. Securing the Ground Through Securitized 'Foreign' Policy: the cyprus case. *Security Dialogue*, Oslo, v. 36, n. 3, p. 319-337, set. 2005. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0967010605057019>.

²⁸ İPEK, Pınar. The Aftermath of Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Challenges ahead for Turkey. *Perceptions*, Ancara, v. 1, n. 2, p. 1-17, 06 maio 2006. Disponível em: <http://sam.gov.tr/pdf/perceptions/Volume-XXV/Spring-Summer-2020/Perceptions-2020.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

União Europeia pressionaram tal governo cipriota que concordou em conduzir os mísseis para a ilha de Creta como alternativa²⁹.

O Plano Annan, também chamado de plano de reunificação do Chipre, foi proposto pelas Nações Unidas, que visava criar uma federação de dois Estados e, para isso, as duas partes se encontraram entre 2002-2004 para estabelecer o referendo que aprovaria essa decisão. O referendo aconteceu em 2004 e, por mais que 65% dos turcos cipriotas concordaram com a partilha, apenas 24% dos gregos cipriotas votaram a favor e, por isso, não foi aprovado. Nos anos seguintes, Ancara continuou apoiando a retomada das conversas, bem como implantou um plano econômico no norte da ilha, com medidas de austeridade e privatizações. Isso resultou em protestos organizados por sindicatos em 2011 contra essas medidas financeiras, episódio que causou tensão entre os dois governos, já que, como respostas a *slogans* como “Ancara, tire suas mãos da nossa costa”, Erdoğan respondeu que era um escândalo esse comportamento por parte daqueles que são alimentados pela Turquia³⁰.

A invasão da Turquia também foi acompanhada de uma implementação de poder bastante desigual,

²⁹MOUDOUROS, Nikos. *State of Exception in the Mediterranean: Turkey and the Turkish Cypriot community*. Cham: Palgrave, 2021.

³⁰JORGENSEN, F. Asli Ergul; LATIF, Dilek. ‘Different than us’? Reciprocal perceptions of the societies in Turkey and North Cyprus. *Mediterranean Politics*, v. 5, n. 25, p. 1-22, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13629395.2020.1782667?journalCode=fmed20>. Acesso em: 08 fev. 2021.

com grande repressão contra forças opositoras e distribuição privilegiada de recursos. A expressão politizada cipriota é vista como uma ameaça para Ancara por suprimir a identidade nacional turca na população da ilha³¹. A interferência turca nos assuntos internos da RTCN é bastante explícita na própria constituição turco cipriota que garante o controle e a presença de Ancara nos assuntos internos e externos³².

É importante ressaltar que a comunidade cipriota turca não deve ser tratada como homogênea, por mais que trabalhar com as relações entre duas partes promova às vezes essa ideia. Mesmo que aliados, alguns turcos cipriotas cultivam um medo da hegemonia turca no território, caso a população seja excedida em números por imigrantes turcos, e se incomodam com algumas atividades sunitas realizadas pelo AKP no norte da ilha, bem como jovens reivindicam autonomia e proteção da identidade local³³. O papel da Turquia pode ser muito importante para a proteção dessa comunidade na ilha, mas, por mais que no discurso a relação entre os dois países seja sempre bastante amigável, ambas comunidades possuem opiniões divergentes em vários assuntos, mas que geralmente não ocorrem em espaços oficiais.

O AKP adotou uma abordagem mais conciliatória

³¹ LARRABEE, F. Stephen; LESSER, Ian O. *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Santa Monica: Rand, 2003.

³² Ibid.

³³ JORGENSEN, F. Asli Ergul; LATIF, Dilek. 'Different than us'? Reciprocal perceptions of the societies in Turkey and North Cyprus. *Mediterranean Politics*, v. 5, n. 25, p. 1-22, 26 jun. 2020.

no início do seu mandato, em 2002, um dos motivos sendo a negociação de candidatura com a União Europeia, mas nos últimos anos retomou com o discurso nacionalista após tanto o fracasso do Plano de Annan e quanto a suspensão das negociações com o bloco europeu³⁴. Isso tem implicado na deterioração das relações entre os presidentes das duas partes, Erdoğan e Mustafa Akıncı, presidente cipriota do Norte, sendo que o segundo até mesmo criticou a Operação Primavera de Paz (*Operation Peace Spring*, em inglês) realizada pelo exército turco no norte da Síria, em 2019³⁵.

É interessante perceber como as intervenções de Ancara na RTCN e o aumento da imigração turca para a ilha intensificou um sentimento de identidade com o Chipre pela comunidade turca cipriota, bem como durante o Plano de Annan surgiu um novo discurso de paz principalmente pelos jovens, que influenciou, por exemplo, mudanças nos livros didáticos que passaram a ressaltar a identidade turca cipriota que tem o Chipre como sua terra natal.

1.2. Cenários da emigração voluntária e do refúgio

O contexto migratório do Chipre do Norte está intrinsicamente ligado à história política da ilha de Chipre, uma vez que os fluxos migratórios se originaram a partir das instabilidades políticas na região. Até os anos 1980, os organismos de proteção das pessoas

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

refugiadas e migrantes voluntários, respectivamente o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), tinham como atribuição o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade migratória, conforme identifica³⁶ o próprio escritório do ACNUR em Nicósia:

UNHCR's humanitarian assistance to displaced Cypriots gradually evolved from emergency assistance to strengthening of institutions and infrastructure, such as schools and hospitals, which were overstretched by population movements, and eventually to bi-communal projects meant to serve as a bridge of communication and dialogue with a view to improving mutual trust and confidence between the two communities. What the international community expected would be a short-term involvement for UNHCR lasted for over 23 years. By 1998, the need for relief assistance for the internally displaced Greek Cypriots and Turkish Cypriots had declined, and UNHCR handed over the work to other UN agencies responsible for development projects. In 1998, boats started to arrive on the island carrying asylum-seekers and migrants in larger numbers. There was also a significant increase in the number of asylum-seekers as a result of the war in the former Yugoslavia. In the absence of national asylum legislation and the requisite institutional arrangements and capacity, UNHCR had to assume the responsibilities for registering asylum-seekers arriving on the island and processing their applications. Gradually, the Government also started developing its

³⁶ THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) IN CYPRUS. *UNHCR in Cyprus*. 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/cy/unhcr-in-cyprus/>. Acesso em: 04 fev. 2021.

*legislative framework and the procedures and capacities for a refugee protection system in accordance with international standards. In the lead-up to EU accession, the Republic of Cyprus with the technical assistance of UNHCR adopted its first national refugee legislation and asylum procedures in 2000, and in 2002 took over from UNHCR the responsibility for asylum adjudication*³⁷.

Essa contextualização histórica do ACNUR permite identificar como as transformações políticas e o próprio relacionamento trilateral Chipre-Turquia-Grécia ensejou nas mudanças de fluxos de migrantes e peças refugiadas de e para a ilha, sobretudo na sua

³⁷ A assistência humanitária do ACNUR aos deslocados cipriotas evoluiu gradualmente da assistência de emergência para o fortalecimento de instituições e infraestruturas, como escolas e hospitais, que estavam sobrecarregados por causa dos movimentos populacionais, e eventualmente para projetos bi-comunais destinados a servir como uma ponte de comunicação e diálogo a fim de melhorar a responsabilidade mútua e a confiança entre as duas comunidades. O que a comunidade internacional esperava como um envolvimento de curto prazo, para o ACNUR durou mais de 23 anos. Em 1998, a necessidade de assistência de emergência para os cipriotas gregos e cipriotas turcos deslocados havia diminuído, e o ACNUR transferiu o trabalho para outras agências da ONU responsáveis por projetos de desenvolvimento. Houve também um aumento significativo no número de solicitantes de refúgio como resultado da guerra na antiga Iugoslávia. Com a ausência de uma legislação nacional de refúgio e dos arranjos institucionais e capacidade necessários, o ACNUR teve que assumir as responsabilidades de registrar os solicitantes de refúgio que chegavam à ilha e processar os seus pedidos. Gradualmente, o Governo também começou a desenvolver o seu quadro normativo e os procedimentos e capacidades para um sistema de proteção de refugiados de acordo com as normas internacionais. Durante o processo de adesão à UE, a República de Chipre, com a assistência técnica do ACNUR, adotou a sua primeira legislação nacional em matéria de pessoas refugiadas e procedimentos de refúgio em 2000 e, em 2002, assumiu do ACNUR a responsabilidade pelo reconhecimento do status de refugiado (tradução livre), Ibid.

porção norte. De acordo com Jensehaugen³⁸, entre 1974 e 1980, o Chipre do Norte experimentou o que a autora chama de “o sonho norte-cipriota”, com um influxo migratório de turcos que povoaram e estabeleceram colônias na região, a fim de garantir uma presença da Turquia na ilha, já então em processo de divisão. Esta seria a primeira onda migratória, sobretudo de pessoas deslocadas e solicitantes de refúgio, com cifras estimadas em 240 mil deslocados e 30 mil imigrantes naquele período³⁹.

Hatay⁴⁰ identifica uma segunda onda migratória, também de imigrantes voluntários e pessoas refugiadas entre o final dos anos 1980 e 2003, período este em que o Chipre já fazia parte da União Europeia e a República Turca de Chipre do Norte era reconhecida apenas pela Turquia. De acordo com o autor:

The report also addresses the ubiquitous question of the number of Turkish immigrants in northern Cyprus. It argues that widely used estimations based on the net balance of arrivals and departures combined with projections of Turkish-Cypriot birth rates are flawed. Such estimations fail to take account of the fact that the arrival-departure balance also includes temporary residents (e.g. students, migrant

³⁸ JENSEHAUGEN, Helge. The Northern Cypriot Dream – Turkish Immigration 1974–1980. *The Cyprus Review*, v. 26, n. 2, p. 57-83, dez. 2014. Disponível em: <https://cyprusreview.org/index.php/cr/article/view/95>. Acesso em: 04 fev. 2021

³⁹ Ibid.

⁴⁰ HATAY, Mete. *Beyond Numbers: An Inquiry into the Political Integration of the Turkish “Settlers” in Northern Cyprus*. Oslo: International Peace Research Institute, 2005. 78 p. (PRIO Report 4/2005). Disponível em: https://www.prio.org/Global/upload/Cyprus/beyond_numbers_reduced.pdf. Acesso em: 04 fev. 2021.

workers, tourists, etc.), along with TRNC citizens – irrespective of ethnic origin – who travel using Turkish travel documents, while excluding persons who may have arrived as Turkish nationals and, having received TRNC citizenship, departed with TRNC travel documents. Estimations ranging from 117,000 to 130,000 are therefore grossly exaggerated. Using census data from 1996, with updates and electoral lists as alternative and more authoritative measures, the report estimates that the total number of TRNC citizens of Turkish-mainland origin currently residing in northern Cyprus is between 32,000 and 35,000 plus offspring – that is, between 16.8% and 18.4% of the total number of citizens of the TRNC (190,000). The total number of Turkish-originated temporary residents (non-citizens) is estimated (for 2005) at about 102,000, distributed as follows: registered workers (16,277); non-registered workers (30,000); tourists (1,695 on average at any particular time); university students (18,398) and lecturers (500); and Turkish army personnel, including conscripts and family members (35,000). [...] Nevertheless, examination of recent electoral lists allows for an estimation of the size of the Turkish-originated electorate. Of the total electorate in 2003 (143,754), at least 23,315 registered voters were identified as having been born in Turkey. This figure does not include 4,530 persons who were born in Cyprus to parents of Turkish-mainland origin. It also excludes 8,913 persons whose birthplace could not be determined owing to the fact that some geographical place names are used both in Cyprus and in Turkey⁴¹

⁴¹ O relatório também aborda a questão onipresente do número de imigrantes turcos no norte de Chipre. Argumenta que as estimativas amplamente utilizadas com base no saldo líquido de chegadas e partidas combinadas com as projeções das taxas de natalidade turco-cipriotas são falhas. Essas estimativas não levam em conta o fato de que o saldo de chegadas e partidas também inclui residentes temporários

Os dados mais recentes sobre o contexto migratório no Chipre do Norte e na ilha de Chipre como um todo são de um relatório do ACNUR⁴² publicado em novembro de 2020, que indicam o seguinte:

Since 2002 till the end of November 2020 some 87,100 asylum applications have been submitted in the RoC. Of these, some 13,490 have been granted protection, while some 19,150 are pending. Currently some 86 refugees under

(por exemplo, estudantes, trabalhadores migrantes, turistas, etc.), juntamente com cidadãos da RTCN - independentemente da origem étnica - que viajam usando documentos de viagem turcos, enquanto exclui pessoas que podem ter chegado como cidadãos turcos e, tendo recebido cidadania turco-cipriota, partem com documentos de viagem da RTCN. Estimativas que variam de 117.000 a 130.000 são, portanto, grosseiramente exageradas. Usando dados do censo de 1996, com atualizações e listas eleitorais como medidas alternativas e mais confiáveis, o relatório estima que o número total de cidadãos da RTCN de origem turca atualmente residindo no norte de Chipre está entre 32.000 e 35.000 mais filhos - isto é, entre 16,8% e 18,4% do total de cidadãos da RTCN (190.000). O número total de residentes temporários de origem turca (não-cidadãos) é estimado (para 2005) em cerca de 102.000, distribuídos da seguinte forma: trabalhadores registrados (16.277); trabalhadores não-registrados (30.000); turistas (1.695 em média em um determinado momento); estudantes universitários (18.398) e professores (500); e pessoal do exército turco, incluindo recrutas e familiares (35.000). [...] No entanto, o exame das listas eleitorais recentes permite uma estimativa do tamanho do eleitorado de origem turca. Do eleitorado total em 2003 (143.754), pelo menos 23.315 eleitores registrados foram identificados como nascidos na Turquia. Este número não inclui 4.530 pessoas que nasceram no Chipre de pais de origem turca. Também exclui 8.913 pessoas cujo local de nascimento não pode ser determinado devido ao fato de que alguns nomes de lugares geográficos são usados tanto em Chipre como na Turquia (tradução livre), Ibid.

⁴² OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Cyprus Fact Sheet November 2020*. Genebra: UNHCR, 2020. 3 p. Disponível em: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2021/01/Cyprus_Fact_Sheet_NOV_2020.pdf. Acesso em: 04 fev. 2021.

UNHCR's mandate reside in the northern part of the island. There are 16 refugees and asylum-seekers at the British Sovereign Bases who have been there since 1998. Some 220 unaccompanied/separated children applied for asylum in the RoC in 2016, another 221 in 2017, 259 in 2018, 565 in 2019 and 412 through end November 2020⁴³.

Estes números encontram ressonância nos dados apresentados pelo Ministério das Relações Exteriores da República Turca de Chipre do Norte⁴⁴, que indicam a existência de uma terceira ou quarta geração de turco-cipriotas migrantes, muitos dos quais naturalizados em seus países de acolhimento:

A significant number of our citizens living abroad have permanent residence states in the countries they have migrated to and have acquired the citizenship of that country. As explained above, through the migration of Turkish Cypriots as of 1878, we now have third or even fourth generation Turkish Cypriots living abroad⁴⁵.

⁴³ Desde 2002 até o final de novembro de 2020, cerca de 87.100 solicitações de refúgio foram apresentadas na República de Chipre. Destes, cerca de 13.490 receberam proteção, enquanto cerca de 19.150 estão pendentes. Atualmente, cerca de 86 refugiados sob o mandato do ACNUR residem na parte norte da ilha. Há 16 pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio nas Bases Soberanas Britânicas que estão lá desde 1998. Cerca de 220 crianças desacompanhadas/separadas solicitaram refúgio na República de Chipre em 2016, outros 221 em 2017, 259 em 2018, 565 em 2019 e 412 até final de novembro de 2020 (tradução livre).

⁴⁴ TURKISH REPUBLIC OF NORTHERN CYPRUS MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Turkish Cypriots Living Abroad*. 2021. Disponível em: <https://mfa.gov.ct.tr/foreign-policy/turkish-cypriot-citizens-living-abroad/>. Acesso em: 04 fev. 2021.

⁴⁵ Um número significativo de nossos cidadãos que vivem no exterior tem status de residência permanente nos países para os quais migraram e adquiriram a cidadania naquele país. Conforme explicado acima, por meio da migração de turco-cipriotas a partir de 1878, agora temos

Em outro trabalho⁴⁶, Hatay discute justamente o papel das gerações de migrantes que se confundem com a história política dos “dois Chipres”, desde a construção de uma narrativa nacionalista, que enxerga a Turquia como um ator duplo, isto é, o único Estado que reconhece a existência de seu país e fornece subsídios econômicos e políticos para a sua manutenção, mas também um país cujo governo nacionalista impede uma maior integração de turco-cipriotas com cipriotas gregas, bem como minora as possibilidades de reunificação dos dois Estados.

Outro aspecto levantado por Hatay⁴⁷ se dá no fato da mediatização dos fluxos migratórios, especialmente de pessoas solicitantes de refúgio ou deslocadas internas, que são apresentadas pelos veículos cipriotas gregos como criminosos, pobres, nacionalistas turcos, isto é, uma ameaça ao *establishment* da parte sul da ilha e do próprio *modus vivendi* europeu.

Desta maneira, a conturbada situação política da ilha apresenta como uma consequência a instabilidade migratória facetada pelos residentes do Chipre do Norte e seus emigrantes que vivem na parte grega, na Turquia e em demais países da União Europeia, ao mesmo tempo em que os cipriotas gregos também encontram

turcos-cipriotas de terceira ou até quarta geração vivendo no exterior (tradução livre).

⁴⁶ HATAY, Mete. The Problem of Pigeon: Orientalism, Xenophobia and a Rhetoric of the ‘Local’ in North Cyprus. *The Cyprus Review*, v. 20, n. 2, p. 145-171, 2008. Disponível em: <https://cyprusreview.org/index.php/cr/article/view/95>. Acesso em: 04 fev. 2021.

⁴⁷ *Ibid.*

vulnerabilidades e um processo de segregação interna, isto é, não são gregos, nem turcos e tampouco cipriotas, haja vista a divisão contenciosa com o Norte, que dificulta a criação de uma unidade nacional e política.

A complexidade do caso cipriota é interessante, nesse sentido, pois invoca diferentes atores externos, como Turquia, Grécia, União Europeia e Reino Unido, cada qual com seus interesses próprios, e sinaliza para uma crise de identidade de seus habitantes, tanto doméstica como externa, ao passo em que aqueles chegados no passado, no norte, não são mais turcos mas possuem uma nacionalidade reconhecida apenas pela Turquia, enquanto os do sul não são gregos, possuem um passaporte europeu e uma nacionalidade reconhecida, mas lhes faltando uma parte principal, que é o norte.

Ademais, não se pode desconsiderar outro caráter duplo enfrentado pela ilha de Chipre: um dos principais acessos à União Europeia, por ser Estado-membro do bloco, e estar próximo ao Oriente Médio e Norte da África, e também uma das rotas para migrantes, pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio localizados na Turquia, haja vista a zona de influência e ingerência de Ancara sobre o Chipre do Norte.

Isto posto, na próxima seção será discutida a proteção trilateral e as ações da República de Chipre e República da Turquia face as inseguranças jurídicas e migratórias observadas pelos cipriotas – gregos e turcos – e pelas pessoas migrantes em trânsito pela ilha,

como aquelas solicitantes de refúgio e em situação de migração voluntárias.

2. A proteção trilateral e as ações da República de Chipre e República da Turquia

Os principais documentos em âmbito internacional que regulamenta a proteção dos refugiados são a Convenção de 1951⁴⁸, também conhecido como Estatuto dos Refugiados, e seu Protocolo de 1967⁴⁹. Esses documentos são atualmente a base do Direito Internacional para Refugiados e definem quem pode solicitar asilo e o tratamento básico e os direitos dessas pessoas.

No entanto, tais documentos são bastante restritos ao estabelecer os critérios para a solicitação de refúgio, visto que apenas as razões de raça, religião, nacionalidade, filiação de um determinado grupo social ou opinião política, e está fora do país de sua nacionalidade pode requerer refúgio.

Em razão dessas limitações e também de outras questões regionais específicas, foram surgindo outros documentos para regulamentar as migrações forçadas, mas, desta vez, limitados a determinadas regiões geográficas.

A pesar de la creación de esos dos instrumentos internacionales, las migraciones internacionales también comenzaron a discutirse regionalmente,

⁴⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *The 1951 Refugee Convention*. 28 jul 1951. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>. Acesso em: 30 jan 2021.

⁴⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Protocol Relating To Status Of Refugees*. 04 out 1967. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>. Acesso em: 30 jan 2021.

*puesto que cada región tenía sus particularidades y sus propias demandas. A raíz de esto, surgieron documentos para regular las migraciones en África, Europa, América Latina y, de forma menos desarrollada, en Asia*⁵⁰.

Surgiram, assim, quatro documentos regionais: os Princípios de Bangkok⁵¹ em 1966, a Convenção Africana em 1969, a Declaração de Cartagena em 1984 e o Sistema Europeu de Asilo (iniciado em 1999)⁵² após a criação da União Europeia.

O presente artigo trata especificamente das migrações entre o Chipre e a Turquia, razão pela qual a seguinte seção dará enfoque principal aos três primeiros instrumentos e às ações desses países em relação à recepção de migrantes.

2.1. Os três documentos nos âmbitos cipriota e turco

Dentre todos os documentos supracitados, o Chipre e a Turquia são signatários da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e dos Princípios de Bangkok. E, por ser membro da União Europeia, o Chipre também

⁵⁰Apesar da criação desses dois instrumentos internacionais, as migrações internacionais também passaram a ser discutidas regionalmente, uma vez que cada região tinha suas particularidades e demandas próprias. Como resultado, surgiram documentos para regular a migração na África, Europa, América Latina e, de forma menos desenvolvida, na Ásia. BRIGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Georg. Integración y Migraciones Internacionales: Dinámicas de América Latina y Asia Pacífico y Posibilidades del FOCALAE. Set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2NtBhX9>. Acesso em: 07 fev.

⁵¹ ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION. *Bangkok Principles On The Status And Treatment Of Refugees*. 24 jun 2001. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>. Acesso em: 30 jan 2021.

⁵² O termo Asilo aqui é usado como sinônimo de refúgio.

está vinculado ao Sistema Europeu de Asilo (ver próxima subseção).

Enquanto os dois documentos internacionais são classificados como *hard law*, os Princípios são considerados *soft law*, ou seja, não têm caráter vinculante. A ideia era fazer com o que os países signatários tivessem suas próprias legislações, mas baseadas nos Princípios, podendo fazer as devidas adaptações domésticas, sem o caráter vinculante de um tratado internacional.

Os Princípios foram estabelecidos no âmbito da Organização Consultiva Legal Asiático-Africana, um pedido do governo egípcio devido a um grande fluxo de imigrantes palestinos forçados. A primeira alteração foi em 1970, após o surgimento do Protocolo de 1967, sendo que teve alterações posteriores em 1987 e 2001. A principal diferença em relação à Convenção e seu Protocolo é no que diz respeito aos requisitos para a solicitação de refúgio, uma vez que inclui não apenas os motivos de perseguição, mas também incluiu:

todas as pessoas que, devido a agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o país de origem nacionalidade, é obrigado a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora de seu país de origem ou nacionalidade⁵³.

Assim como os demais documentos regionais, os Princípio de Bangkok trazem um conceito mais am-

⁵³ ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION. *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees* (“*Bangkok Principles*”). Nova Delhi: AALCO, 1966. 10 p. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>. Acesso em: 02 fev. 2021.

plo de refugiado. Todavia, não parecem ter o mesmo “peso” jurídico como os outros documentos regionais. Trata-se de documento pouco conhecido e explorado e sem “vínculo jurídico” com uma Corte Internacional, como nos casos europeu, africano e latino-americano⁵⁴.

Em relação às migrações entre a República de Chipre do Norte e a Turquia, a questão acaba sendo bastante complexa. Primeiramente, porque, como já mencionado, trata-se das relações em um Estado *de facto* com outro Estado devidamente reconhecido no sistema internacional. Além disso, o Chipre é um país membro da União Europeia e, portanto, está sujeito ao sistema jurisdicional do Direito Comunitário Europeu, o qual possui extensa legislação sobre a questão do refúgio.

Tem-se, portanto, uma situação de extrema insegurança jurídica entre os migrantes que vivem ou transitam por esses países. A fim de melhor discutir esses pontos, os subcapítulos seguintes tratarão, de forma separada, a questão das migrações no Chipre e na Turquia.

2.2. A atuação da República de Chipre

Conforme já mencionado, o Chipre é signatário da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e dos Princípios de Bangkok. Ocorre que, por ser Estado-membro

⁵⁴ BRIGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Georg. *Integración y Migraciones Internacionales: Dinámicas de América Latina y Asia Pacífico y Posibilidades del FOCALAE*. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2NtBhX9>. Acesso em: 07 fev 2021.

da União Europeia, também está submetido ao Sistema Europeu Comum de Asilo.

O Sistema Europeu consiste num conjunto de regulamentações comunitárias para administrar os migrantes forçados: diretiva sobre o Estatuto dos Refugiados, diretiva sobre os procedimentos de asilo, diretiva sobre as condições de acolhimento e os regulamentos de Dublin⁵⁵. Esses documentos fazem parte do Direito Comunitário Europeu e, portanto, todos os Estados-membros devem adotá-los. É possível que os Estados adotem legislações domésticas um pouco diferentes, mas apenas quando estas forem mais protetivas que as legislações comunitárias⁵⁶.

Em relação ao Estatuto do Refugiado e aos Princípios de Bangkok, o Sistema Europeu de Asilo possui normas mais protetivas. Não obstante, não há conflito entre as legislações. Tudo o que está previsto no Estatuto e nos Princípios está presente nas legislações europeias.

Mas é importante ressaltar esse ponto, uma vez que o Chipre é membro da União Europeia e a Turquia não. Ou seja, embora ambos os países sejam signatários dos principais documentos internacionais e regionais,

⁵⁵ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. *Legal Basis*. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/about-us/legal-basis>. Acesso em: 01 fev 2021.

⁵⁶ BRIGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Geopolítica das Migrações Internacionais e a pandemia da COVID-19: perspectivas para a União Europeia e Mercosul. *Revista Rural e Urbano*. v. 5, n.2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/article/view/247416/0>. Acesso em: 01 fev 2021.

o Chipre possui um Sistema de Refúgio mais protetivo.

No entanto, em termos jurídicos, o Estado de facto do Chipre do Norte não existe, sendo que o Sistema de Asilo Europeu deveria ser aplicado em toda a ilha. Porém, quando da entrada do Chipre na União Europeia em 2004, o Conselho Europeu determinou que enquanto o governo do Chipre não tiver controle sobre a região norte, o Direito Comunitário não será aplicado naquela parte do país⁵⁷.

De qualquer forma, enfatiza-se que para a União Europeia (assim como para todos os Estados com exceção da Turquia), o Estado do Chipre inclui as partes sul e norte. No entanto, como o governo internacionalmente reconhecido não possui o controle da parte norte da ilha, nesta região não se aplicam as regras do bloco europeu⁵⁸. A denominada linha verde que separa as duas partes não é, em termos jurídicos, uma fronteira dentro da União Europeia. Todavia, na prática existe sim um controle alfandegário. E é responsabilidade da República de Chipre exercer esse controle. No que diz respeito à circulação de pessoas, observe-se o previsto no Regulamento 866/2004⁵⁹ do Conselho Europeu que, em seu artigo 2 prevê o seguinte:

A República de Chipre efectua controlos

⁵⁷ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council Regulation (EC) N. 866/2004*. 29 abr 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004R0866R%2801%29>. Acesso em: 12 fev 2021.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R(01)&from=EN). Acesso em 12 fev 2021.

de todas as pessoas que atravessassem a faixa de separação, com o objectivo de combater a imigração ilegal de nacionais de países terceiros e de detectar e evitar qualquer ameaça à segurança pública e à ordem pública.

O Chipre do Norte, por sua vez, tem Constituição e demais legislação infraconstitucional próprias. No entanto, em sua Constituição⁶⁰ há uma única menção aos refugiados, onde se prevê que o Estado deve tomar as medidas necessárias para auxiliar os refugiados. Não obstante, não há qualquer autoridade para apreciar as solicitações de refúgio.

A solicitação de refúgio, portanto, deve ser realizada na parte sul, que tem o governo internacionalmente reconhecido. Pode ser realizada em qualquer ponto de entrada legal para o Chipre: Aeroporto de Lárnaca, Aeroporto de Pafos, Porto Marítimo de Lárnaca e Porto Marítimo de Limassol e também nos postos de imigração de qualquer outra cidade. Importante observar que um desses postos está localizado na cidade de Derineia, a qual está localizada em ambas as partes do Chipre, mas o posto deve seguir as regras de refúgio da República de Chipre⁶¹.

Ressalte-se que o país se tornou uma das princi-

⁶⁰TURKISH REPUBLIC OF NORTHERN CYPRUS. *Constitution Of The Turkish Republic Of Northern Cyprus*. 05 maio 1985. Disponível em: <http://www.cypnet.co.uk/ncyprus/main/polsyst/constitution/>. Acesso em: 12 fev 2021.

⁶¹UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Help Cyprus: applying for asylum*. Disponível em: <https://help.unhcr.org/cyprus/applying-for-asylum/how-and-where-can-i-apply-for-asylum/>. Acesso em: 11 fev 2021.

país porta de entrada para Refugiados na União Europeia, tendo atualmente o maior número de solicitações de refúgio per capita⁶². E, em 2019, quase metade dos solicitantes de refúgio no Chipre entraram pelo Norte e cruzaram a linha verde, uma vez que esses migrantes não pretendiam obter o refúgio na Turquia, mas sim num país membro da União Europeia⁶³. Conforme supramencionado, não é possível solicitar refúgio no Chipre do Norte, por isso, ou o migrante tenta ingressar na parte sul da ilha ou o pedido é deverá ser feito na Turquia (ou, ainda, se deslocar para outro Estado).

Em razão do grande fluxo de migrantes tentando chegar na ilha (parte sul) e solicitar refúgio ou, ainda, como migrante econômico (visto que é porta de entrada para a União Europeia), o governo do Chipre endureceu as medidas de fiscalização de fronteiras. De fato, em relação aos migrantes econômicos os países têm plena liberdade para estabelecerem suas políticas migratórias. Todavia, em relação aos migrantes forçados, o Chipre deve observar (embora nem sempre ocorra)⁶⁴ o previsto na Convenção de 1951, no Protocolo-

⁶² EUROSTAT. *Asylum Quarterly Report*. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Where_do_asylum_applicants_go_to.3F. Acesso em: 15 fev 2021.

⁶³ GLOBAL DETENTION PROJECT. *Immigration Detention in Cyprus*. 2019. Disponível em: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/cyprus#country-report>. Acesso em: 12 fev. 2021.

⁶⁴ A grande maioria dos migrantes forçados na região do Chipre e da Turquia são sírios. Por questões políticas, o Chipre tem concedido a proteção subsidiária ao invés do refúgio para a maioria dos sírios. Isso faz com que esses migrantes não tenham o direito à reunião familiar previsto pelo Sistema Europeu. Além disso, o Chipre também realiza

lo de 1977, nos Princípios de Bangkok e na legislação migratória europeia.

A República Turca de Chipre do Norte não está submetida à legislação europeia. A grande questão que se coloca, contudo, é como garantir que a Convenção de 1951, seu Protocolo e os Princípios de Bangkok sejam aplicados nesse Estado *de facto*.

2.3. A atuação da República da Turquia

Diferentemente do Chipre, a Turquia não é membro da União Europeia, embora possua acordo bilateral de união aduaneira⁶⁵. Mas isso não interfere na circulação de pessoas, uma vez que está restrito à circulação de mercadorias.

Outra grande diferença é que não se trata de um país dividido, embora tenha invadido a ilha de Chipre e é o único Estado que reconhece a República Turca de Chipre do Norte⁶⁶. Mas o fato de não ser um país dividido é que não há questionamentos jurídicos sobre a aplicabilidade dos documentos internacionais e regionais. Ou seja, tanto o Estatuto do Refugiado quanto os Princípios de Bangkok são válidos em todo o território da Turquia.

patrulhamento marítimo, muitas vezes de forma ilícita, assim como outros países europeus.

⁶⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Countries and Regions: Turkey*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>. Acesso em: 12 fev 2021.

⁶⁶ ULUSOY, Kivanç. *The Cyprus Conflict: Turkey's Strategic Dilemma*. *Journal of Balkan And Near Eastern Studies*, v. 18, n. 4, p. 393-406, 3 jul. 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19448953.2016.1196007>. Acesso em: 02 fev. 2021.

Não obstante é importante destacar as reservas feitas pelo país em relação ao Estatuto, em especial a seguinte: “*No provision of this Convention may be interpreted as granting to refugees greater rights than those accorded to Turkish citizens in Turkey. [...]*”⁶⁷. Ou seja, a Turquia é signatária dos principais documentos que tratam de refúgio, assim como tratados que versam sobre direitos humanos, mas o que prevalece é a legislação turca.

Nesse aspecto, é importante ressaltar que o país ratificou a Convenção Europeia de Direitos Humanos e está submetido à jurisdição da Corte Europeia de Direitos Humanos⁶⁸. E já houve alguns processos condenando o Estado turco por violações de direitos humanos na Corte. Inclusive, a invasão do norte do Chipre foi condenada em julgamento no ano de 2014⁶⁹.

Ademais, a Turquia, que é candidata a Estado-membro da União Europeia desde 1999, tem recebido diversos pareceres do Parlamento Europeu criticando a violação de direitos humanos em seu território⁷⁰. O

⁶⁷ Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada como concedendo aos refugiados maiores direitos do que aqueles concedidos aos cidadãos turcos na Turquia (tradução livre). OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Op. cit.

⁶⁸ COUNCIL OF EUROPE. *European Convention On Human Rights*. 03 set 1953. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf. Acesso em: 15 fev 2021.

⁶⁹ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Case of Cyprus v. Turkey*. Application n. 25781/94. 12 maio 2014. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-144151%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-144151%22]}). Acesso em 20 jan 2021.

⁷⁰ EUROPEAN COMMISSION. *Turkey 2020 Report*. 06 out 2020.

Parlamento declarou-se preocupado com a nova lei adotada em 2018, n. 7145, a qual concede muitos poderes ao Presidente e a todo o Poder executivo, permitindo a restrição de diversos direitos fundamentais.

Inclusive, após a declaração do estado de emergência e a aprovação da referida Lei, diversos turcos solicitaram refúgio em países europeus. Em 2018, os cidadãos turcos ocuparam a quinta posição em número de pedidos de refúgio nos países europeus⁷¹.

Entretanto, mesmo diante de todos esses problemas, a Turquia encontra-se há alguns anos na posição de países que mais recebem refugiados. A maioria são oriundos da Síria, país vizinho, em razão do conflito que já dura uma década.

Sendo assim, podemos afirmar que a Turquia é signatária de importantes tratados internacionais, mas isso não tem garantido o estrito cumprimento dos mesmos em virtude diversos acontecimentos políticos no país.

Conclusão

Este capítulo teve como objetivo trazer para o debate a questão de Chipre do Norte, distante das discussões da academia brasileira, e lançar luz sobre os

Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/turkey_report_2020.pdf. Acesso em: 12 fev 2021.

⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. *Parlamento Europeu. Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de março de 2019, sobre o relatório de 2018 da Comissão relativo à Turquia (2018/2150(INI))*. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0200_PT.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

temas de migração e refúgio na ilha de Chipre, que perpassam a proteção trilateral, por meio da Convenção de 51, do Protocolo de 67 e dos Princípios de Bangkok, e incorporam os contenciosos geopolíticos da região do Mediterrâneo e seus atores, como Turquia e União Europeia, além da própria República de Chipre e a Grécia.

Identificamos que o contexto migratório da RTCN está diretamente ligado aos cenários políticos do *Estado de facto* e das suas relações de aproximação com a Turquia e de desconfiança com o Chipre e a União Europeia, além das organizações internacionais que atuam na ilha, com performance limitada por causa do status político do país.

Se no passado a ilha de Chipre foi destino de uma migração em massa de turcos, que se identificavam com os propósitos da colonização e do nacionalismo secular de Mustafa Kemal Atatürk, os dois Estados que a compreendem testemunharam diferentes fluxos, inclusive de refugiados, ao longo do século XX: fugidos da guerra, solicitantes de asilo, perseguidos políticos, migrantes voluntários e oriundos não apenas do entorno estratégico do Mediterrâneo, mas também do Norte da África e do Oriente Médio.

Em virtude da sua localização estratégica, Chipre também tem se posicionado como um território de trânsito de refugiados com direção à Europa continental e à Turquia, não apenas como um trajeto alternativo, mas especialmente como uma forma de serem

acolhidos pela União Europeia, no caso da República de Chipre, ou pela Turquia, no caso daqueles que ingressam na República Turca de Chipre do Norte.

Dessa maneira, os documentos internacionais de acolhimento e proteção, notadamente a Convenção de 1951, se fazem essenciais, segundo o nosso entendimento, no sentido de abrangerem os complexos fluxos migratórios da região e também na adoção pelos seus signatários. Assim, a proteção trilateral se colocaria como o único mecanismo de salvaguarda de pessoas refugiadas e migrantes voluntários, que transitam entre os dois Estados da ilha e entre os países da região, muitos dos quais não reconhecem as suas condições de refúgio. Entretanto, resta o seguinte questionamento: em sendo um Estado de facto, a RTCN não se vincula automaticamente à proteção trilateral, logo, quem responde pelas violações e quem garante o cumprimento do Estatuto? Esta problemática enseja, portanto, discussões futuras sobre o tema.

Em síntese, tanto a proteção trilateral como especialmente a Convenção de 1951, que celebra 70 anos em 2021, são fundamentais para a coordenação dos fluxos migratórios, para a coexistência pacífica e para estabilização política em Chipre, sobretudo na RTCN e como medida de controle dos avanços nacionalistas da própria Turquia e do protecionismo excludente da União Europeia.

Referências Bibliográficas

ASIAN-AFRICAN LEGAL CONSULTATIVE ORGANIZATION. *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees* ("Bangkok Principles"). Nova Delhi: AALCO, 1966.

BRIGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Geopolítica das Migrações Internacionais e a pandemia da COVID-19: perspectivas para a União Europeia e Mercosul. *Revista Rural e Urbano*. v. 5, n.2, 2020.

BRIGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Georg. *Integración y Migraciones Internacionales: Dinámicas de América Latina y Asia Pacífico y Posibilidades del FOCALAE*. 2020.

CONSTANTINO, Costas M.; RICHMOND, Oliver P. 'Different than us'? The Long Mile of Empire: Power, Legitimation and the UK Bases in Cyprus. *Mediterranean Politics*, v. 10, n. 1, p. 65-84, 2005.

EUROPEAN COMMISSION. *Turkey 2020 Report*. 2020.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Case of Cyprus v. Turkey*. Application n. 25781/94. 2014.

EUROSTAT. *Asylum Quartely Report*. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council Regulation (EC) N. 866/2004*. 2004.

FOSSAERT, Robert. *O Mundo no Século XXI: uma Teoria dos Sistemas Mundiais*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBAL DETENTION PROJECT. *Immigration Detention in Cyprus*. 2019.

HATAY, Mete. *Beyond Numbers: An Inquiry into the Political Integration of the Turkish "Settlers" in Northern Cyprus*. Oslo: International Peace Research Institute, 2005.

HATAY, Mete. The Problem of Pigeon: Orientalism, Xenophobia and a Rhetoric of the 'Local' in North Cyprus. *The Cyprus Review*, v. 20, n. 2, p. 145-171, 2008.

İPEK, Pınar. The Aftermath of Baku-Tblisi-Ceyhan Pipeline: Challenges ahead for Turkey. *Perceptions, Ankara*, v. 1, n. 2, p. 1-17, 06 maio 2006.

JENSEHAUGEN, Helge. The Northern Cypriot Dream – Turkish Immigration 1974–1980. *The Cyprus Review*, v. 26, n. 2, p. 57-83, dez. 2014.

JORGENSEN, F. Asli Ergul; LATIF, Dilek. 'Different than us'? Reciprocal perceptions of the societies in Turkey and North Cyprus. *Mediterranean Politics*, v. 5, n. 25, p. 1-22, 26 jun. 2020.

KALIBER, Alper. Securing the Ground Through Securitized 'Foreign' Policy: the cyprus case. *Security Dialogue, Oslo*, v. 36, n. 3, p. 319-337, Set. 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LARRABEE, F. Stephen; LESSER, Ian O. *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Santa Monica: Rand, 2003.

MACKINDER, Halford. The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, v. 23, n. 4, p. 421-437, abr. 1904.

MOUDOUROS, Nikos. *State of Exception in the Mediterranean: Turkey and the Turkish Cypriot community*. Cham: Palgrave, 2021.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Cyprus Fact Sheet November 2020*. Geneva: UNHCR, 2020.

SÖZEN, Ahmet. A Model of Power-Sharing in Cyprus: from the 1959 London-Zurich Agreements to the Annan plan. *Turkish Studies*, v. 5, n. 1, p. 61-77, mar. 2004.

ULUSOY, Kivanç. The Cyprus Conflict: Turkey's Strategic Dilemma. *Journal of Balkan And Near Eastern Studies*, v. 18, n. 4, p. 393-406, 3 jul. 2016.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Help Cyprus: applying for asylum*. 2020.

Decote, *Hijab* e Agentes Humanitários: notas da etnografia com mulheres do conflito sírio no Brasil

Mirian Alves de Souza*

Introdução

Em *Imposing Aid*¹, Barbara Harrell-Bond considerou as organizações humanitárias, seus apoiadores internacionais, governos locais e pessoas anfitriãs em um momento no qual o trabalho humanitário não estava acostumado a ser submetido a avaliações etnográficas. A partir de sua pesquisa com pessoas refugiadas de Uganda, no Sul do Sudão, Harrell-Bond² desafiou uma narrativa homogênea sobre o refúgio, mostrando

* ~~Mestre em Antropologia~~ pelo Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (PPGA/UFF). Doutora em Antropologia (PPGA/UFF), com bolsa-sanduiche na *University of Western Ontario* (CAPES-UWO). Professora Adjunta do Departamento de Antropologia da UFF e do Programa de Pós-graduação em Justiça e Segurança (PPGJS/UFF). Pesquisadora do Núcleo de Estudos do Oriente Médio (NEOM/UFF), do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INEAC-INCT/UFF), do *Refugee Outreach & Research Network* (ROR-n) e bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Foi bolsista de pós-doc do Centro de Estudos em Direito e Política de Imigração e Refúgio da Fundação Casa de Rui Barbosa (CEDPIR/FCRB). Agradecimento aos editores da Revista de Antropologia Vivência pela autorização de publicação. Este artigo é uma versão do artigo publicado em: <<https://periodicos.ufrn.br/vivencia/article/view/23678/13597>>.

¹ HARRELL-BOND, Barbara. *Imposing Aid: Emergency Assistance for Refugees*. Oxford University Press, 1986.

² Ibid. HARRELL-BOND, Barbara. Can humanitarian work with refugees be humane? *Human Rights Quarterly* 24(1), 2002. p. 51–85.

que seus interlocutores eram diferentes de muitas maneiras (idade, educação, gênero, classe social e assim por diante). Em seu trabalho, no contexto de um campo para refugiados, ela considerou a interação de uma infinidade de atores. Harrell-Bond articulou a etnografia com as pessoas refugiadas ao campo do humanitarismo e questionou a racionalidade e validade da ajuda humanitária. Ademais, Harrell-Bond concordava que os ugandenses entrando no Sudão precisavam de vários tipos de assistência humanitária, incluindo o serviço de fornecimento de alimentos e medicamentos. Mas, trouxe para o trabalho das organizações humanitárias o mesmo tipo de escrutínio já usado no estudo de projetos de desenvolvimento³.

Harrell-Bond descreveu como as boas intenções deram lugar à irritação e até mesmo hostilidade quando agentes humanitários vivenciaram experiências de desconforto, fracasso e traição de confiança de pessoas que eles pensavam que deveriam ser gratas, mas que não eram. Porém, aqueles que trabalhavam em tais condições eram vítimas junto com as pessoas refugiadas e as organizações precisavam estar cientes de suas prováveis respostas ao estabelecer programas de ajuda.

Colson⁴ argumenta que *Imposing Aid* despertou a hostilidade de muitos que se sentiram sob ataque quando viram seu trabalho exposto ao escrutínio pú-

³Ibid.

⁴ COLSON, Elizabeth. *Imposing Aid: The Ethnography of Displacement and its Aftermath*. *Kroeber Anthropological Society*, 100(1), 2011. P. 158.

blico.

Atualmente, as críticas de *Imposing Aid*⁵ continuam pertinentes e reafirmam o impacto deletério dos campos e de certas práticas humanitárias^{6,7,8}. Nessa perspectiva crítica, situa-se o trabalho de Sonia Hamid⁹. Pesquisando um programa de “integração” para refugiados palestinos reassentados na cidade de Mogi das Cruzes, em São Paulo, Hamid problematiza o uso da categoria “cultura”, frequentemente mobilizada pelos atores que atuavam na gestão do programa. Hamid¹⁰ argumenta que

a ‘cultura’ era tratada de forma totalizante, explicativa dos comportamentos dos sujeitos assistidos, sendo também acionada,

⁵ HARRELL-BOND, Barbara. *Imposing Aid: Emergency Assistance for Refugees*. Oxford University Press, 1986.

⁶ AGIER, Michel. *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*. David Fernbach, Cambridge, UK: Polity, 2011.

⁷ HAMID, Sonia C. *(Des)Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil*. 2012. Tese (Doutorado em Antropologia) - Universidade de Brasília, Brasília. Distrito Federal, 2012.

⁸ SCHIOCCHET, Leonardo. Integration and Encounter in Humanitarian Tutelage. In: KOHLBACHER, Josef e SCHIOCCHET, Leonardo. *From Destination to Integration - Afghan, Syrian And Iraqi Refugees in Vienna*. Vienna: Austrian Academy of Sciences Press, 2017. p. 9-36.

⁹ HAMID, Sonia C. *(Des)Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil*. 2012. Tese (Doutorado em Antropologia) - Universidade de Brasília, Brasília. Distrito Federal, 2012. HAMID, Sonia C. “Integrando” refugiados: discursos e práticas de gênero na gestão de palestinos no Brasil. In: NAVIA-FACUNDO, Angela, HAMID, Sonia C., MUNEM, Bahia M. GOMES, Charles. *Pessoas em movimento: práticas de gestão, categorias de direito e agências*, Rio de Janeiro: FCRB/7Letras, 2019. p. 109-134.

¹⁰ *Ibid*, p. 115.

em geral, de modo acusatório, na medida em que era mencionada para apontar elementos indesejáveis que precisariam, apesar da dificuldade, serem transformados.

Apesar da diversidade de práticas e comportamentos entre as pessoas refugiadas, Hamid descreveu que os agentes humanitários mobilizavam um conceito predefinido de cultura, ignorando os casos que desafiavam sua visão pré-determinada, encarando-os como uma exceção.

Pesquisas empíricas mais recentes^{11,12} questionam a ênfase nas categorias “tradição” e “cultura”, acionadas por agentes humanitários, que não descrevem ou explicam o que “cultura” ou “tradicional” significam. O enquadramento binário, liberal ou conservador e tradicional ou moderno, oculta nuances muito mais complexas. Afirmações sobre as mulheres refugiadas devem ser contextualizadas, considerando os elementos históricos, sociais, culturais e políticos que moldam suas identidades. Não existe uma imagem visual pré-determinada do refúgio, assim como da “mulher refugiada”.

Liisa Malkki¹³, a partir de sua pesquisa com refu-

¹¹ LOKOT, Michelle. “Blood doesn’t become water”? Syrian Social Relations during Displacement”. *Journal of Refugee Studies*, (Dec.), p. 1-22, 2018.

¹² HAMID, Sonia C. “Integrando” refugiados: discursos e práticas de gênero na gestão de palestinos no Brasil. In: NAVIA-FACUNDO, Angela, HAMID, Sonia C., MUNEM, Bahia M. GOMES, Charles. *Pessoas em movimento: práticas de gestão, categorias de direito e agências*, Rio de Janeiro: FCRB/7Letras, 2019. p. 109-134.

¹³ MALKKI, Liisa. Refugees and Exile: From ‘Refugee Studies’ to the National Order of Things”. *Annual Review of Anthropology*, 24, p. 495-523, 1995b.

giados hutus na Tanzânia, apresenta uma crítica muito contundente às narrativas sobre os refugiados que ignoram o conflito e o contexto de perseguição e opressão que dão origem ao deslocamento. Estas narrativas obscurecem uma dimensão central no refúgio para privilegiar o corpo do refugiado e sua cultura:

É impressionante a frequência com que a abundante literatura reivindicando os refugiados como objeto de estudo localiza 'o problema' não primeiro na opressão política ou violência que produz deslocamentos territoriais massivos de pessoas, mas dentro dos corpos e mentes das pessoas classificadas como refugiadas¹⁴.

A centralidade do corpo das mulheres em discursos acadêmicos e humanitários tem sido problematizada na perspectiva dos estudos de gênero no Oriente Médio^{15,16,17}. As mulheres e/ou a família foram, e ainda são usadas, para representar simbolicamente o progresso e a tradição cultural das sociedades em toda a região¹⁸. A produção antropológica contempo-

¹⁴ MALKKI, Liisa. *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1995a.

¹⁵ ABU-LUGHOD, Lila. *Remaking women. Feminism and Modernity in the Middle East*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

¹⁶ MAHMOOD, Saba. *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

¹⁷ RABO, Annika. *Gender, State and Civil Society in Jordan and Syria*. In: HANN, C. e DUN, E. *Civil Society: Challenging Western Models*. London: Routledge Ltd, 1996.

RABO, Annika. *Doing Family: Two cases in contemporary Syria*. *Hawwa* 6(2), p. 129-153, 2008.

¹⁸ RABO, Annika. *Gender, State and Civil Society in Jordan and Syria*. In: HANN, C. e DUN, E. *Civil Society: Challenging Western Models*. London: Routledge Ltd, 1996. p. 156.

rânea tem se expandido no sentido de oferecer uma visão mais nuançada das mulheres médio-orientais, questionando e desconstruindo discursos reducionistas^{19,20,21,22,23}.

A discussão sobre agência feminina tem contribuído para essa produção. A etnografia de Saba Mahmood²⁴ nas mesquitas do Cairo, em um movimento conservador de mulheres, deu lugar a uma nova concepção de agência. Mahmood desenvolveu um conceito de agência devota, que amplia a capacidade de compreensão das mulheres cujo sentido de self, aspirações, projetos e desejos, incluindo o de submissão a uma autoridade reconhecida, foram configurados no seio de tradições não liberais. Mahmood defende uma separação entre a noção de agência e a de resistência como um passo fundamental para se pensar as formas

¹⁹ SA'AR, Amalia. Lonely in your firm grip: Women in Israeli-Palestinian families. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 7 (4), 2001, p. 723-739.

²⁰ MAHMOOD, Saba. *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

²¹ CHAGAS, Gisele Fonseca. *Sufismo, carisma e moralidade: uma etnografia do ramo feminino da tariqa Nqshbandiyya-Kuftariyya em Damasco*, 2011. Tese (Doutorado em Antropologia) - Programa de Pós-graduação em Antropologia, Niterói, Rio de Janeiro, 2011.

²² LOKOT, Michelle. "Blood doesn't become water"? Syrian Social Relations during Displacement". **Journal of Refugee Studies**, (Dec.), 2018. p. 1-22.

²³ HAMID, Sonia C. "Integrando" refugiados: discursos e práticas de gênero na gestão de palestinos no Brasil. In: NAVIA-FACUNDO, Angela, HAMID, Sonia C., MUNEM, Bahia M. GOMES, Charles. *Pessoas em movimento: práticas de gestão, categorias de direito e agências*, Rio de Janeiro: FCRB/7Letras, 2019. p. 109-134.

²⁴ MAHMOOD, Saba. *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

de vontade e política que não se adequam às normas seculares e liberais feministas²⁵, incluindo o “feminismo de estado sírio”.

Este capítulo considera essa bibliografia para pensar a etnografia com mulheres afetadas pelo conflito sírio no Brasil, e, pretende contribuir para o campo de pesquisas sobre refúgio e mulheres médio-orientais. Pois, existem poucas publicações com foco em mulheres refugiadas da Síria no Brasil e que abordem suas relações com o trabalho humanitário. Neste capítulo, apresenta-se uma crítica a certos discursos humanitários, que focalizavam o corpo das mulheres. O decote e o hijab são mobilizados nestes discursos para explicar comportamentos e questionar vulnerabilidades. Assim, o capítulo explora a importância de uma análise que considere diferentes pertencimentos e reconheça a agência das mulheres, definidas como conservadoras e não modernas.

1. Conflito sírio

Desde o começo do conflito sírio, em 2011, estimase que 6,7 milhões de pessoas foram deslocadas internamente na Síria, 5,6 milhões deixaram o país, e 13,5 milhões precisam de ajuda humanitária²⁶. Antes do conflito, a população da Síria era estimada em 22 milhões de pessoas. Atualmente, a metade dessa po-

²⁵ *Ibid*, p. 121.

²⁶ UNHCR. *Global Trends, Forced Displacement in 2018*, 2018.

pulação foi deslocada de suas casas²⁷.

Sobre a guerra da Síria, Pinto²⁸ expõe as complexidades do conflito, frequentemente abordado em uma perspectiva sectária, criticando esse enquadramento e mostrando como o regime do presidente Bashar al-Asad usou da violência para forjar um conflito sectário, a partir de tensões pré-existentes.

A maioria dos refugiados do conflito está em países vizinhos, de fronteira, os quais abrigam 90% do total de deslocados. Os países que mais receberam refugiados sírios são Turquia, Líbano e Jordânia²⁹. No Brasil, entre 2011 e 2018, 3.326 cidadãos sírios foram reconhecidos como refugiados, segundo dados oficiais do Comitê Nacional para Refugiados³⁰, que administra o refúgio no Brasil. A entrada de pessoas afetadas pelo conflito sírio no Brasil foi facilitada, por “razões humanitárias”, através da flexibilização das exigências para a concessão de visto em embaixadas e consulados brasileiros.

2. Metodologia

O trabalho de campo que informa este capítulo foi conduzido de outubro de 2015 a setembro de 2018,

²⁷ Disponível em: <<https://unocha.exposure.co/the-syria-crisis-in-numbers>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

²⁸ PINTO, Paulo G. Hilu. *The Shattered Nation: The Sectarianization of the Syrian Conflict*. In: HASHEMI, N. e POSTEL, D. *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*. London: Hurst & Company, 2017. p. 123–142.

²⁹ UNHCR. *Global Trends, Forced Displacement in 2018*, 2018.

³⁰ CONARE. *Refúgio em números*. 2019.

no Rio de Janeiro e em São Paulo, Brasil³¹.

No Rio de Janeiro, a pesquisa adotou uma metodologia baseada na observação participante. A imersão necessária para esta metodologia foi possível através de aulas de árabe com os professores-interlocutores. Em São Paulo, as entrevistas realizadas foram mais estruturadas e tinham objetivos específicos.

A etnografia privilegiou a descrição do processo de acolhimento de pessoas afetadas pelo conflito sírio, considerando cidadãos sírios e de outras nacionalidades, como palestinos e libaneses. Os principais interlocutores do trabalho de campo desenvolvido viviam em áreas urbanas do Rio de Janeiro e São Paulo, e possuíam uma grande diversidade socioeconômica. Eles tinham entre 18-65 anos e eram em sua maioria de Damasco, Aleppo, Dayr al-Zor, Daraa, Raqqah e Homs na Síria.

As entrevistas e aulas particulares foram conduzidas em espaços residenciais, em cafés, restaurantes e na Fundação Casa de Rui Barbosa. Feiras de comida, organizações humanitárias e confessionais, eventos culturais e acadêmicos, como seminários, cursos e palestras, também foram espaços para o desenvolvimento do trabalho de campo.

3. A Retórica Sobre o Corpo das Mulheres

O decote de Randa

Na programação do I Curso de Verão sobre refúgio da Fundação Casa de Rui Barbosa, em dezembro

de 2015, houve uma visita à Caritas Arquidiocesana, no Rio de Janeiro, na qual os participantes conheceram Randa³².

Ela era jovem e apesar de estar há poucos meses no Brasil, falou em português, utilizando-se do inglês para formulações discursivas mais complexas. Apresentou-se para o público de participantes do Curso como síria, solicitante de refúgio no Brasil, e abordou aspectos de sua vida. Contou que trabalhou como operadora de telemarketing na Turquia para o pagamento de sua passagem de avião para o Brasil, e explorou o seu interesse em estudar em uma universidade brasileira, sua curiosidade por novas culturas e pela língua portuguesa.

Randa vivia em Damasco com sua mãe, onde nasceu na década de 1990. Sua família era síria, damasquina, e muçulmana sunita, mas, como seus pais, ela não se considerava religiosa. Randa e seus pais expressam a diversidade da família muçulmana, na qual alguns dos membros “abraçam a religião”, enquanto outros adotam uma postura distante e não praticante.

Randa estudou em uma escola bilíngue em Damasco, motivo pelo qual falava inglês fluentemente, fazia aulas de pintura no *Russian Cultural Center*, e frequentava outros espaços sociais de classe média alta na Síria. Na última década, no entanto, sua família

³² Todos os nomes de interlocutores utilizados são pseudônimos. O uso da categoria “agente humanitário”, a qual abrange um universo muito diversificado de atuação, prevaleceu no texto para não permitir a identificação das pessoas que participaram da pesquisa.

vivenciou um acentuado declínio econômico, agravado pela eclosão do conflito em 2011. Quando Randa chegou ao Brasil, em 2015, não recebia nenhum tipo de apoio financeiro de parentes, e com o dinheiro que ganhou trabalhando, como atendente de bar em Beirute e operadora de telemarketing em Istambul, se estabeleceu no Brasil nos primeiros meses. Quando trouxe sua mãe para o Rio de Janeiro, ela começou a trabalhar como professora de inglês e, eventualmente, de árabe.

Para sustentar a si e sua mãe, Randa dependia exclusivamente de seu trabalho.

Ao fim da visita à Caritas, os participantes do Curso se dividiram em pequenos grupos em direção à saída da organização. Em um desses grupos, Maria, que possuía uma posição de trabalho relevante e sênior, na estrutura de uma organização humanitária internacional, questionou abertamente a origem nacional de Randa, afirmando: “Tenho certeza que ela é palestina se fingindo de síria para conseguir refúgio. Agora todo mundo é sírio. Com esse decote, ela não é síria” (Trabalho de campo, dezembro de 2015).

O discurso de Maria possui dimensões discutidas pela literatura antropológica ³³ sobre o tema do refúgio ³⁴, como a desconfiança em relação ao refugiado e uma

³³ HARRELL-BOND, Barbara. *Imposing Aid: Emergency Assistance for Refugees*. Oxford University Press, 1986. HARRELL-BOND, Barbara. *Can humanitarian work with refugees be humane?* Human Rights Quarterly 24(1), p. 51-85, 2002.

³⁴ FASSIN, Didier. *La Raison Humanitaire: une histoire morale du temps présent*. Hautes études, Paris, Éditions de l'EHESS (avec Le Seuil/Gallimard), 2010.

determinada construção visual da “vítima”^{35,36}.

Quando aconteceu a visita à Caritas, o conflito sírio alcançava grande visibilidade pública. Em setembro de 2015, fotografias de uma criança síria afogada em uma praia perto da cidade de Bodrum, na Turquia, repercutiram globalmente. A fotojornalista turca Nilüfer Demir fez uma série de fotos do menino Alan Kurdi, que morreu ao tentar atravessar o mar mediterrâneo em direção à Europa com sua família. Apenas o pai sobreviveu e as fotografias do pequeno Alan vestido com uma camiseta vermelha e calça azul chamaram a atenção para o conflito³⁷. As fotografias contribuíram para que o conflito sírio e a crise humanitária que ele produz se tornassem amplamente conhecidos no Brasil, embora o número de refugiados nesse momento já chegasse a quatro milhões de pessoas³⁸.

O reconhecimento do conflito sírio como uma crise humanitária, face a repercussão das fotografias do menino Alan Kurdi, relaciona-se à ideia de Didier Fas-

³⁵ LOKOT, Michelle. “Blood doesn’t become water”? Syrian Social Relations during Displacement”. *Journal of Refugee Studies*, (Dec.), p. 1-22, 2018.

³⁶ HAMID, Sonia C. “Integrando” refugiados: discursos e práticas de gênero na gestão de palestinos no Brasil. In: NAVIA-FACUNDO, Angela, HAMID, Sonia C., MUNEM, Bahia M. GOMES, Charles. *Pessoas em movimento: práticas de gestão, categorias de direito e agências*, Rio de Janeiro: FCRB/7Letras, 2019. p. 109-134.

³⁷ ADLER-NISSEN, Rebecca; ANDERSEN, Katrine e HANSEN, Lene. Images, emotions, and international politics: the death of Alan Kurdi”. *Review of International Studies*, n. 10, p. 1-21, 2019.

³⁸ Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

sin de que a exposição do corpo sofredor é o que restou como último recurso simbólico audível em situações de extrema exclusão social ou legal³⁹. As fotografias do menino Alan Kurdi contribuíram para que o conflito sírio deixasse de ser uma guerra distante e passasse a ser reconhecido como uma crise humanitária perante um grande público no Brasil. Em sua pesquisa com refugiados palestinos do conflito sírio em São Paulo, Helena Manfrinato analisa a mobilização e o apoio que os refugiados receberam da sociedade civil diante da comoção pública produzida pelas fotografias do menino: “Seu corpo sem vida diante de uma imensidão inóspita de água, completamente vulnerável, acendeu a comoção e indignação das pessoas, que gostariam de reparar aquilo, e reverter a sensação de que o socorro vinha tarde demais”⁴⁰.

O comentário da agente humanitária evocou o contexto de visibilidade do conflito sírio, que se relaciona à comoção pública produzida pelas fotografias. Nesse contexto, o trânsito de nacionais da Síria era classificado como de caráter humanitário, permitindo a categorização dos sírios como refugiados. Ao dizer que “agora, todo mundo é sírio”, Maria pressupôs que Randa falsamente se associava a uma identidade amplamente reconhecida como de vítima. Indiscutível-

³⁹ FASSIN, Didier. *Didier Fassin*. Entrevistado por Débora Diniz. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2016. p.46.

⁴⁰ MANFRINATO, Helena Morais. *Dos quadros de guerra à participação: notas sobre a jornada do refúgio palestino em São Paulo*. Cadernos de campo, n. 25, 2016. p. 428.

mente o menino Alan era uma vítima. Randa, no entanto, não se enquadrava em uma definição de vítima, comum aos agentes humanitários.

Harrell-Bond argumenta que a justificativa externa para financiar a estrutura institucional e administrativa criada para distribuir ajuda depende de maneiras específicas de retratar as pessoas refugiadas como desamparadas e desesperadamente necessitando de assistência internacional. Essa imagem reforça a visão de que pessoas de fora são necessárias para ajudá-las. Também condiciona o comportamento de quem ajuda, cujos interesses servem à patologização, medicalização e rotulagem do refugiado como desamparado e vulnerável⁴¹. Não correspondendo a uma certa imagem de vítima, Randa não era reconhecida como síria.

O conceito de “vulnerabilidade” é frequentemente importante na definição de quem recebe os serviços e quem não receber⁴², e isso é particularmente verdadeiro para o caso da Síria.

A enorme variedade de práticas e comportamentos entre as mulheres sírias ou palestinas não permite enquadramentos totalizantes. Randa questionou a ideia segundo a qual uma mulher síria não usa decote: “Ela [Maria] tem uma visão muito limitada, porque tudo depende. Tem os liberais e tem os conservadores,

⁴¹ HARRELL-BOND, Barbara. Can humanitarian work with refugees be humane? *Human Rights Quarterly* 24(1), 2002. p. 57.

⁴² AGIER, Michel. *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*. David Fernbach, Cambridge, UK: Polity, 2011. p. 213.

tanto do lado dos sírios quanto dos palestinos” (Entrevista em junho de 2017). O enquadramento binário, liberal ou conservador e tradicional ou moderno, oculta nuances muito mais complexas. Afirmações sobre as mulheres sírias ou palestinas exigem contextualização dos elementos históricos, sociais, culturais e políticos que moldam suas identidades.

O hijab de Samia

Samia nasceu em Damasco na década de 1980, em um campo não oficial de refugiados palestinos. Ela cresceu no subúrbio da cidade e estudou na Universidade de Damasco, onde conheceu seu marido. Depois de alguns anos de casamento, Samia deixou a Síria com Khaled e o pequeno filho do casal. Em 2015, eles chegaram ao Brasil, depois de viverem na Jordânia e terem seus pedidos de visto negados por diversos países.

Samia e sua família se tornaram importantes interlocutores da pesquisa a partir de 2016, no Rio de Janeiro. Samia também contribuiu para a pesquisa que começou a ser desenvolvida em São Paulo, em 2017. Nesta última cidade, Samia sugeriu que participássemos de um evento para refugiados, promovido por diversas organizações humanitárias. Samia compareceu ao evento em resposta ao convite de amigos que ela fez na Mesquita que frequentava em São Paulo. Eles trabalhavam como voluntários em uma associação islâmica vinculada à Mesquita.

Samia contou que frequentava apenas episodicamente a mesquita em Damasco. Quando deixaram a Síria, depois do conflito, ela e seu marido começaram a ir com regularidade à mesquita em Amã e, depois, em São Paulo. Samia disse que, diferente de Khaled, não tinha o hábito de ir à mesquita ou rezar diariamente em sua casa. Porém, com o início do conflito sírio, e fora da Síria, passou a se sentir conectada à religião: “passar pelo o que o profeta Mohamed passou, me conectou ao islã” (Samia, entrevista, junho de 2017).

A experiência da migração forçada (hijra, quando o profeta deixa Meca em direção à Medina), em decorrência do conflito sírio, aproximou Samia da religião e das comunidades muçulmanas em Amã e em São Paulo. As redes de relações ligadas à mesquita foram importantes para o estabelecimento de Samia e Khaled nas duas cidades. Os amigos de Samia vinculados à Mesquita em São Paulo participaram do evento humanitário mencionado acima.

Realizado em um amplo espaço público, este evento tinha um caráter informativo sobre o tema do refúgio e dos direitos humanos e contava com voluntários e agentes humanitários de diversas organizações. Os agentes humanitários informavam nas diversas tendas distribuídas no espaço do evento sobre os direitos humanos.

Em uma dessas tendas, houve a oportunidade de entrevistar Joana, que trabalhava formalmente em uma das organizações presentes no evento, e duas vo-

luntárias. Joana ocupava uma posição de liderança em sua organização, tinha experiência internacional de trabalho humanitário, curso superior completo e pós-graduação.

Em uma das barracas de alimentação do evento, Joana e as voluntárias foram entrevistadas, enquanto tomávamos café. Joana começou a entrevista explicando sobre o seu trabalho e o papel de sua organização no evento. Depois, passou a falar sobre as “mulheres sírias” de forma mais específica, a partir da experiência de Samia. Joana e uma das voluntárias conheceram Samia na ocasião de um outro evento realizado por suas organizações.

Joana descreveu Samia como uma mulher “tradicional” e afirmou que sua “cultura tradicional” era um “problema” para a “integração” dela à sociedade brasileira. Ela repetiu isso por diversas vezes, enquanto as voluntárias balançavam suas cabeças demonstrando aprovação. Diante da pergunta, o que significa “tradicional”? Joana respondeu: “Samia parece do tempo da minha avó, não como minha avó, porque a minha avó trabalhava. (...) Ela é muito tradicional” (Entrevista em junho de 2017). As voluntárias realçaram que Samia era até mesmo mais “conservadora” e “religiosa” do que as outras mulheres muçulmanas presentes no evento e que vestiam calças jeans justas ao corpo, blusas de tecido mais fino com mangas sete oitavos e hijabs coloridos. Distintamente, Samia vestia uma saia longa e folgada, blusa de gola rolê de manga longa, colete

comprido, touca e hijab em uma combinação monocromática com diversas tonalidades de preto e cinza. Joana seguiu me explicando que a “cultura muçulmana” e a “cultura árabe” não permitiriam às mulheres “terem liberdade (...)”. Eles são muito tradicionais” (Entrevista em junho de 2017).

Embora não conhecesse Khaled, Joana atribuía ao marido de Samia a razão pela qual ela não se interessou por uma oportunidade de trabalho oferecida. Na ocasião em que se conheceram, Joana ofereceu à Samia sua colaboração para que encontrasse uma posição de trabalho no contexto de um programa de emprego. Elas conversaram pessoalmente e, depois, trocaram mensagens através do aplicativo WhatsApp. Joana argumentou que, a princípio, Samia estava interessada na proposta de emprego, pois enviou o seu currículo. Alguns dias depois, no entanto, não respondeu às sucessivas mensagens enviadas pela voluntária da organização na qual Joana trabalhava e, por fim, respondeu que não estava interessada. Para Joana e a voluntária, o marido de Samia a levou a desistir de concorrer à vaga de emprego. Essa suposição baseava-se na ideia de que a família de Samia era “muito tradicional”. Joana seguiu sua fala, sempre com a concordância gestual das voluntárias, reafirmando a “cultura tradicional” de Samia e das “mulheres muçulmanas”, que “usam véu e ficam em casa”.

Samia foi questionada sobre a proposta de trabalho que lhe foi feita por Joana. A vaga de auxiliar ad-

ministrativo, para uma jornada de trabalho de 44 horas semanais, correspondia ao valor do piso nacional para a categoria profissional e o processo de seleção envolveria a análise de currículo e uma entrevista. Samia não participou da seleção e justificou seu desinteresse. Samia mencionou diversos elementos para sua decisão, porém os mais significativos em sua perspectiva tinham a ver com o seu filho de 3 anos. Um argumento era o longo tempo que ficaria afastada dele. Ela explicou que, aceitando a proposta de emprego, estaria ausente de sua casa por quase 13 horas, considerando o tempo da jornada de trabalho, de 9 horas, e do deslocamento diário (casa-trabalho-casa), de 2 horas e 30 minutos.

Outro argumento era que o valor do salário, considerando o seu orçamento familiar, não permitiria pagar uma mensalidade pré-escolar. Samia já sabia que não conseguiria uma vaga na rede pública de creche. Ao procurar o ensino pré-escolar assim que chegou em São Paulo, ela foi informada de que a demanda de vagas na sua região de moradia era muito alta e não conseguiria realizar a matrícula naquele mesmo ano.

4. Agência e as “Mulheres que Usam Véu e Ficam em Casa”

A imagem da mulher síria sem decote, de hijab e oprimida por sua “cultura tradicional” corresponde a um estereótipo que, como o texto anteriormente mostrou, foi reproduzido por agentes humanitários, que

ocupavam posições seniores na estrutura burocrática de suas organizações, pois, como Michael Herzfeld⁴³ argumenta, “os estereótipos são produzidos no topo”. Embora o uso e difusão de estereótipos sejam frequentemente atribuídos ao discurso popular, Herzfeld⁴⁴ mostra como eles são mobilizados pelos Estados e atores burocráticos.

O projeto modernizante do partido Ba’ath, o único a governar a Síria desde a década de 1960, também mobilizou o estereótipo da mulher síria de hijab e oprimida por sua cultura patriarcal. Segundo Annika Rabo, iniciativas como os grupos de estudos para mulheres adultas, organizados pelo Sindicato das Mulheres, controlado pelo Ba’ath, são instrumentos importantes para ensinar as mulheres a “se livrarem das atitudes tradicionais”⁴⁵.

No discurso oficial do partido Ba’ath, a sociedade deve se “modernizar” e a mulher têm um papel importante nesse processo. A ideologia do partido enfatizou a similaridade inerente entre homens e mulheres através do sufrágio, políticas educacionais e oportunidades de emprego. A retórica oficial defende que homens e mulheres, lado a lado, devem construir uma nação

⁴³ HERZFELD, Michael. *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992. p. 71.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ RABO, Annika. Doing Family: Two cases in contemporary Syria. *Hawwa* 6(2), 2008. p. 160.

nova e desenvolvida para o bem de todos⁴⁶. No entanto, como argumenta Deniz Kandiyoti, para nacionalistas no Oriente Médio que criaram um feminismo de estado, a reclusão das mulheres teve de ser abolida, porque as mulheres reclusas eram “um recurso nacional desperdiçado”, e não porque tinham direitos iguais⁴⁷.

Nos discursos do feminismo de estado e das agentes humanitárias, Maria e Joana, o véu islâmico é um símbolo da opressão feminina e o trabalho, por sua vez, é um símbolo de modernidade e indicador da liberdade das mulheres. Ambos discursos não reconhecem a agência feminina⁴⁸ em mulheres que “usam véu e ficam em casa”, para usar a frase de Joana para se referir à Samia.

A classe social, assim como o valor atribuído ao trabalho^{49,50}, tem um papel importante no que se refere ao exercício de uma atividade remunerada. Randa trabalhou como atendente de bar, operadora de telemarketing e professora. Com o dinheiro de seu trabalho, ela sustentava sua família no Brasil. A mãe de Randa, entretanto, nunca trabalhou. Ela nasceu no seio de uma

⁴⁶ RABO, Annika. Gender, State and Civil Society in Jordan and Syria. In: HANN, C. e DUN, E. *Civil Society: Challenging Western Models*. London: Routledge Ltd, 1996. p. 157.

⁴⁷ KANDIYOTI, Deniz. *Women, Islam and the State*. Basingstoke: Macmillan, 1991. p. 10.

⁴⁸ MAHMOOD, Saba. *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

⁴⁹ SALAMANDRA, Christa. *A New Old Damascus: Authenticity and Distinction in Urban Syria*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

⁵⁰ HIJAB, Nadia. *Womanpower: The Arab Debate on Women at Work*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

família abastada e, mesmo diante do declínio econômico familiar, recusou-se a fazê-lo. Para Randa, sua mãe não aceitava trabalhar, porque tinha “mentalidade de elite”. A mãe de Randa também usava decote, de modo que o fato dela não trabalhar não poderia ser facilmente atribuído à sua “cultura tradicional”.

Nadia Hijab⁵¹ mostra que a classe social e as condições de trabalho devem ser consideradas, antes de se atribuir exclusivamente à cultura a razão pela baixa participação de mulheres sírias no mercado de trabalho. Hijab⁵² argumenta que as mulheres de níveis socioeconômicos médios eram bastante privilegiadas: elas trabalhavam no setor público, que, no mundo árabe, oferece as “carreiras mais valorizadas e respeitáveis para as mulheres, tanto em termos de segurança no emprego quanto porque a natureza do trabalho não é manual”⁵³. Nesse caso, as mulheres estavam ansiosas por aproveitar a oportunidade de trabalhar para satisfazer as necessidades econômicas. Esse não era necessariamente o caso de mulheres de origens socioeconômicas mais baixas⁵⁴.

O motivo pelo qual Samia não quis participar do processo seletivo para a vaga sugerida por Joana tinha a ver com um conjunto de fatores, como a baixa remuneração.

⁵¹ HIJAB, Nadia. *Womanpower: The Arab Debate on Women at Work*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

HIJAB, Nadia. Women and work in the Arab world. In: JOSEPH, Suad e SLYOMOVICS, Susan. *Women and power in the Middle East*. Philadelphia: Library of Congress, 2001.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid, p. 88.

⁵⁴ Ibid, p. 88-89.

neração e a ausência de vaga em uma creche para seu filho. A abordagem de “culpar o Islã” por manter as mulheres fora do mercado de trabalho ignora o fato de que muitos problemas enfrentados por essas trabalhadoras são, em geral, compartilhados em todo o mundo. Nesse sentido, não é possível atribuir ao peso da tradição a não inserção de Samia no mercado de trabalho paulistano. De outra forma, entretanto, ela participava desse mercado.

Nadia Hijab⁵⁵ desafia a suposição comum de que as mulheres no mundo árabe não trabalham. Hijab argumenta que o trabalho está fortemente localizado em áreas onde é “invisível”, principalmente na agricultura, em empresas familiares, na economia doméstica e em outros locais da economia informal^{56,57}. A invisibilidade do uso da força de trabalho das mulheres também aparece nos discursos familiares. Mary Chamie⁵⁸ observou, ao citar uma pesquisa sobre a participação das mulheres na força de trabalho na Síria, que ao perguntar inicialmente aos homens se suas esposas trabalhavam, uma grande proporção respondeu que não. Quando a pergunta foi reformulada para “Se sua es-

⁵⁵ Ibid, p. 41.

⁵⁶ Ibid, p. 12.

⁵⁷ QUATAERT, Donald. Ottoman Women, households, and textile manufacturing 1800-1914. In: NIKKI, R. Keddie e BARON, Beth. *Women in Middle Eastern History*. Shifting Boundaries in sex and gender, New Haven: Yale University Press, 1991. p. 163.

⁵⁸ CHAMIE, Mary. Labour Force Participation of Lebanese Women. In: ABU NASR, Julinda, KHOURY, Nabil, ASSAM, Henry T. *Women, Employment, and Development in the Arab World*. Berlin: Mouton, 1985. p. 89.

posa não o ajudasse no seu trabalho, você seria forçado a contratar um substituto para ela?”, a esmagadora maioria respondeu que sim⁵⁹. Este é o caso de Samia que atuava como assistente de seu marido, dividindo seu tempo entre esse trabalho e os cuidados com a família.

Samia tinha planos profissionais e reclamou que, em Damasco, não havia perspectiva de trabalho. Ela desejava migrar para um país do Norte Global, como o Canadá, onde ela poderia encontrar condições para construir uma carreira. Samia se dizia diferente das mulheres da família de seu marido, membro da elite damascena, que quando faziam universidade ou trabalhavam, era apenas como uma forma de atrair maridos.

Christa Salamandra⁶⁰ argumenta que a maioria dos empregos abertos às mulheres em Damasco, por mais prestigiado que seja, não paga o suficiente para permitir que as mulheres se tornem economicamente auto-suficientes. Os empregos são vistos como medidas temporárias no caminho para o casamento ou posteriormente como renda suplementar: “Para as jovens solteiras, os empregos são principalmente um local de exibição, cujo objetivo final é garantir um futuro de sucesso na esfera privada, e não na pública”⁶¹.

⁵⁹ CHAMIE, Mary. Labour Force Participation of Lebanese Women. In: ABU NASR, Julinda, KHOURY, Nabil, ASSAM, Henry T. *Women, Employment, and Development in the Arab World*. Berlin: Mouton, 1985. p. 99.

⁶⁰ SALAMANDRA, Christa. *A New Old Damascus: Authenticity and Distinction in Urban Syria*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

⁶¹ *Ibid*, p. 52.

Em sua família, de refugiados palestinos, Samia mencionou um processo diferente. A maioria das mulheres desejava passar mais tempo com seus filhos, desenvolver um sentimento mais profundo de cuidado e “conectividade”⁶² com suas famílias. Entretanto, mesmo priorizando a vida familiar e doméstica, viam-se obrigadas a trabalhar fora de casa por longas horas, pois desempenhavam um papel fundamental na economia familiar. Para sua prima, que pretendia se casar muito em breve, o trabalho formal era concebido como um estorvo. Ela estava ansiosa em abandonar o trabalho mal remunerado como assistente de cozinha em um restaurante, depois do casamento. Esse trabalho também era muito pesado e, por sua história familiar, ela sabia o quanto seria exaustivo cuidar da casa, da família e ainda ter um trabalho formal. O desejo de ficar em casa não deve ser ignorado ou reduzido a uma questão de segregação das mulheres.

A pesquisa indica que é um erro considerar que as mulheres das classes populares são mais segregadas do que as mulheres urbanas e elitizadas. Para Samia, as mulheres solteiras eram muito controladas em sua família, mas, depois do casamento, e especialmente com o nascimento dos filhos, esse controle era quase inexistente. A família elitizada e secular de seu marido tinha uma concepção muito mais restrita dos espaços sociais em relação aos quais as mulheres poderiam cir-

⁶² JOSEPH, Suad. Brother/sister relationships: Connectivity, love, and power in the reproduction of patriarchy in Lebanon. *American Ethnologist*, 21(1), 1994. p. 55.

cular. Annika Rabo argumenta que regras sobre interação entre homens e mulheres podem ser menos rigorosas nas áreas rurais⁶³.

O pressuposto de que o principal desafio das mulheres no contexto de refúgio se relaciona à sua própria cultura informa o discurso de Joana, apresentado acima. Os discursos de Joana e de Maria, por sua vez, reproduzem visões sobre a “cultura” de mulheres muçulmanas e árabes, questionadas em *Orientalismo*⁶⁴. Tais visões produzem e informam pensamentos binários como Oriente versus Ocidente e bárbaro versus civilizado, e ocultam interesses econômicos e políticos bastante específicos.

A maneira como, no mundo pós-colonial, “as mulheres se tornaram símbolos poderosos de identidade e visões da sociedade e da nação”⁶⁵ foi amplamente problematizada na antropologia.

O uso do véu tem uma centralidade nessas visões. Em geral, os argumentos se apresentam sob o prisma da liberdade, como a ideia de que o uso significa uma libertação da hegemonia dos códigos culturais ocidentais ou uma forma de se opor ao Estado secular opressor que promove, como no caso Sírio, um feminismo de estado. Saba Mahmood⁶⁶ oferece uma perspectiva

⁶³ RABO, Annika. *Doing Family: Two cases in contemporary Syria*. *Hawwa* 6(2), 2008. p. 134.

⁶⁴ SAID, Edward. *Orientalismo: O Oriente como Invenção do Ocidente*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

⁶⁵ ABU-LUGHOD, Lila. *Remaking women. Feminism and Modernity in the Middle East*. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 3.

⁶⁶ MAHMOOD, Saba. *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

notadamente diferente para se pensar o uso do véu.

A etnografia de Mahmood nas mesquitas do Cairo, em um movimento conservador de mulheres, mostrou a força de uma nova concepção de agência, uma agência devota que foge à dicotomia subordinação e resistência. Mahmood defende uma separação entre a noção de agência e a de resistência como um passo fundamental para se pensar as formas de vontade e política que não se adequam às normas seculares e liberais feministas.

Quando o conceito de agência se desligar do tropo da resistência é que se poderão desenvolver questões analíticas que são cruciais para o entendimento dos projetos não liberais, sujeitos e vontades cuja lógica excede a entelúquia das políticas liberatórias⁶⁷.

A perspectiva de Mahmood amplia a capacidade para compreender e interrogar as mulheres cujo sentido de *self*, aspirações, projetos e desejos, incluindo o de submissão a uma autoridade reconhecida, foram configurados no seio de tradições não liberais.

O uso do véu para Samia e outras interlocutoras não pode ser compreendido, tal como no discurso da agente humanitária, como expressão da imposição de seu marido e família tradicional. Essa visão da mulher muçulmana e árabe como passiva e submissa, presa às estruturas da autoridade masculina, já foi amplamente questionada⁶⁸. Não é interesse aqui, contudo,

⁶⁷ MAHMOOD, Saba. *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject*. New Jersey: Princeton University Press, 2005. p. 14.

⁶⁸ *Ibid*, p. 6.

pensar o véu sob o prisma da liberdade de escolha ou como uma resposta ao processo de secularização do Estado sírio⁶⁹. Neste texto foi escolhida a perspectiva de Mahmood, porque é construída a partir de questionamentos teóricos, mas sobretudo a partir de práticas cotidianas de mulheres religiosas conservadoras, que não estavam tentando escapar da tradição ou mesmo reformar a concepção religiosa de gênero.

Mahmood valoriza o ponto de vista de suas interlocutoras, para as quais o uso do véu (assim como para Samia) é um exercício de modéstia e timidez (*al-haya*), uma das virtudes religiosas para os muçulmanos devotos em geral, e para as mulheres em particular. Para Samia, o uso do véu, assim como a adoção de um vestuário mais islâmico e a regularidade da oração (*salat*), relacionam-se a um processo disciplinador para a composição de um self virtuoso. Considerando a influência da concepção aristotélica de *habitus* no pensamento islâmico, em, por exemplo, Abu Hamid al-Ghazali (1058-1111) e Ibn Khaldun (1332-1406), Mahmood descreve como o *habitus* se refere a um esforço consciente para a reorientação da vontade, motivada pela concordância entre motivações internas, ações externas e estados emocionais através da prática repetida de atos virtuosos. Mahmood concebe o véu como uma prática disciplinar que constitui subjetividades devotas, reconhecendo a agência de mulheres cuja ação é

⁶⁹ RABO, Annika. Gender, State and Civil Society in Jordan and Syria. In: HANN, C. e DUN, E. *Civil Society: Challenging Western Models*. London: Routledge Ltd, 1996. p. 167.

voltada para a construção de um *habitus* virtuoso.

Conclusão

Este capítulo dialoga e contribui para a literatura que busca romper com uma narrativa homogênea sobre as pessoas refugiadas como corpos que precisam ser salvos, problematizando certos discursos humanitários. O texto também oferece uma contribuição de caráter etnográfico à produção acadêmica sobre pessoas afetadas pelo conflito sírio, desafiando a imagem visual das mulheres no exílio como eternamente vulneráveis ou oprimidas por sua “cultura tradicional”. O texto mostra que ao tratar as mulheres como um todo unificado, sem referência a classe, educação, devoção ou outros fatores relevantes, os discursos humanitários reproduzem estereótipos que reduzem a complexidade da experiência do refúgio a um “problema cultural”.

Em contraste, este capítulo buscou confrontar explicações de cunho culturalista, considerando o contexto social e político sírio, a classe social das mulheres, seus desejos e distintos projetos de modernidade. A perspectiva de Saba Mahmood⁷⁰ tem um papel importante nesta análise, porque o seu conceito de agência é construído a partir de mulheres que não se conformam a projetos liberais e seculares. Mahmood problematiza o desejo universal de ser livre, situando a agência não

⁷⁰ MAHMOOD, Saba. *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

somente em termos de resistência, mas como capacidades para ação alimentadas por relações concretas e específicas de subordinação.

Referências bibliográficas

ABU-LUGHOD, Lila. *Remaking women. Feminism and Modernity in the Middle East*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

ADLER-NISSEN, Rebecca; ANDERSEN, Katrine e HANSEN, Lene. Images, emotions, and international politics: the death of Alan Kurdi”. *Review of International Studies*, n. 10, 2019. p. 1-21.

AGIER, Michel. *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*. David Fernbach, Cambridge, UK: Polity, 2011.

CHAGAS, Gisele Fonseca. *Sufismo, carisma e moralidade: uma etnografia do ramo feminino da tariqa Nqshbandiyya-Kuftariyya em Damasco, 2011*. Tese (Doutorado em Antropologia) - Programa de Pós-graduação em Antropologia, Niterói, Rio de Janeiro, 2011.

CHAMIE, Mary. Labour Force Participation of Lebanese Women. In: ABU NASR, Julinda, KHOURY, Nabil, ASSAM, Henry T. *Women, Employment, and Development in the Arab World*. Berlin: Mouton, 1985.

COLSON, Elizabeth. Imposing Aid: The Ethnography of Displacement and its Aftermath. *Kroeber Anthropological Society*, 100(1), p. 154-167, 2011.

CONARE. Refúgio em números. 2019.

FASSIN, Didier. *La Raison Humanitaire: une histoi-*

re morale du temps présent. Hautes études, Paris, Éditions de l'EHESS (avec Le Seuil/Gallimard), 2010.

FASSIN, Didier. *Didier Fassin. Entrevistado por Débora Diniz*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2016.

HAMID, Sonia C. *(Des)Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil*. 2012. Tese (Doutorado em Antropologia) - Universidade de Brasília, Brasília. Distrito Federal, 2012.

HAMID, Sonia C. "Integrando" refugiados: discursos e práticas de gênero na gestão de palestinos no Brasil. In: NAVIA-FACUNDO, Angela, HAMID, Sonia C., MUNEM, Bahia M. GOMES, Charles. *Pessoas em movimento: práticas de gestão, categorias de direito e agências*. Rio de Janeiro: FCRB/7Letras, 2019.

HARRELL-BOND, Barbara. *Imposing Aid: Emergency Assistance for Refugees*. Oxford University Press, 1986.

HARRELL-BOND, Barbara. Can humanitarian work with refugees be humane? *Human Rights Quarterly* 24(1), p. 51-85, 2002.

HERZFELD, Michael. *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

HIJAB, Nadia. *Womanpower: The Arab Debate on Women at Work*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

HIJAB, Nadia. Women and work in the Arab world. In: JOSEPH, Suad e SLYOMOVICS, Susan. *Women and power in the Middle East*. Philadelphia: Library of Congress, 2001.

- JOSEPH, Suad. Brother/sister relationships: Connectivity, love, and power in the reproduction of patriarchy in Lebanon. *American Ethnologist*, 21(1), p. 50-73, 1994.
- KANDIYOTI, Deniz. *Women, Islam and the State*. Basingstoke: Macmillan, 1991.
- LOKOT, Michelle. "Blood doesn't become water"? Syrian Social Relations during Displacement". *Journal of Refugee Studies*, (Dec.), p. 1-22, 2018.
- MAHMOOD, Saba. *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- MALKKI, Liisa. *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1995.
- MALKKI, Liisa. Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things". *Annual Review of Anthropology*, 24, p. 495-523, 1995.
- MANFRINATO, Helena Morais. Dos quadros de guerra à participação: notas sobre a jornada do refúgio palestino em São Paulo. *Cadernos de campo*, n. 25, p. 421-436, 2016.
- PINTO, Paulo G. Hilu. The Shattered Nation: The Sectarianization of the Syrian Conflict. In: HASHEMI, N. e POSTEL, D. *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*. London: Hurst & Company, 2017.
- QUATAERT, Donald. Ottoman Women, households, and textile manufacturing 1800-1914. In: NIKKI, R. Keddie e BARON, Beth. *Women in Middle Eastern History*.

Shifting Boundaries in sex and gender, New Haven: Yale University Press, 1991.

UNHCR. *Global Trends, Forced Displacement in 2018*, 2018.

RABO, Annika. Gender, State and Civil Society in Jordan and Syria. In: HANN, C. e DUN, E. *Civil Society: Challenging Western Models*. London: Routledge Ltd, 1996.

RABO, Annika. Doing Family: Two cases in contemporary Syria. *Hawwa* 6(2), p. 129-153, 2008.

SA'AR, Amalia. Lonely in your firm grip: Women in Israeli-Palestinian families. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 7 (4), p. 723-739, 2001.

SAID, Edward. *Orientalismo: O Oriente como Invenção do Ocidente*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

SALAMANDRA, Christa. *A New Old Damascus: Authenticity and Distinction in Urban Syria*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

SALAMANDRA, Christa. Chastity Capital: Hierarchy and Distinction in Damascus. In: KHALAF, S e GAGNON, J. *Sexuality in the Arab World*. London: Saqi Books, 2006.

SCHIOCCHET, Leonardo. *Integration and Encounter in Humanitarian Tutelage*. In: KOHLBACHER, Josef e SCHIOCCHET, Leonardo. **From Destination to Integration - Afghan, Syrian And Iraqi Refugees in Vienna**. Vienna: Austrian Academy of Sciences Press, 2017.

Gênero como Categoria de Grupo Vulnerável para o Direito Internacional dos Refugiados: desafios na proteção às mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio no Estado do Paraná

Danielle Annoni*
Angelica Furquim**

Introdução

A conjuntura atípica trazida pelos impactos diretos e indiretos da pandemia causada pelo novo Coronavírus desvela vulnerabilidades e chama à reflexão aspectos do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) nem sempre destacados. Sobretudo na conjuntura atual, no que tange aos processos migratórios, a epidemia atinge pessoas refugiadas com uma dupla intensidade: por um lado o fechamento de fronteiras, o aumento do nacionalismo e o uso indevido dos discursos de securitização de fronteiras como bandeiras de proteção, e por outro lado, amplia o tempo de exposição das pessoas refugiadas entre a origem e o destino, aumentando suas vulnerabilidades, suas necessidades e as possibilidades de serem vítimas dos mais diversos níveis de violência e causas de óbitos. Em uma so-

* Professora de Direito Internacional Público e Direitos Humanos na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestra em Direito e Relações Internacionais e Doutora em Direito Internacional, ambos pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

** Coordenadora de Projeto e Assessora para Migrações e Refúgio na Cáritas Brasileira. Advogada. Graduada em Direito e Mestra em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

cidade desigual, as crises ocorrem e se processam de maneira absolutamente desproporcional, de modo que para as pessoas refugiadas, seus impactos podem se prolongar para além do momento que o vírus deixe de ser uma ameaça.

À baila desse cenário, a vulnerabilidade de mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio, frequentemente se vincula a fatores de discriminação à falta de acesso a serviços de proteção e a expressões da violência de gênero. Nesses casos, é importante considerar os contextos particulares que levam as mulheres a saírem de seus países de origem, as situações de assédio moral ou sexual, a falta de oportunidades e condições dignas de trabalho e a incipiência de políticas públicas destinadas a pessoas refugiadas, sensíveis a questões de gênero.

De modo geral, essas discussões se mostram recentes. No texto da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹, a categoria de gênero não se apresenta expressamente representada, uma vez que a definição clássica de pessoa refugiada pautava-se na figura concebida à luz da silhueta de um homem adulto — o refugiado. Essa percepção começou a mudar somente a partir da década de 90, devido ao trabalho realizado por defensoras e ativistas², bem

¹ ASSEMBLY, UN General. Convention relating to the status of refugees, 28 July 1951. *United Nations, Treaty Series*, v. 189, n. 2545, p. 137-220, 1954. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² SILVA, T. M. R. A. *A violência sexual e de gênero nos campos de população refugiada: análise e enquadramento legal*. 2015. 175 f.

como pelo protagonismo das próprias mulheres refugiadas. Mas, tal *gender blindness*³ ainda pode ser percebida em políticas públicas deficitárias quanto ao acolhimento e integração deste grupo vulnerável⁴. Neste cenário, o capítulo foi dividido em três seções: 1) análise do conceito de gênero para o Direito Internacional e sua evolução como motivo de perseguição passível do status de pessoa refugiada; 2) exame dos dados disponíveis sobre a proteção de mulheres refugiadas no estado do Paraná; 3) sistematização da discussão formalizada neste texto.

1. O Paradoxo dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos Quanto a Definição de Gênero no Direito Internacional

O desenvolvimento da discussão sobre teorias de gênero no Direito Internacional teve início após a Segunda Guerra Mundial, com a humanização do Direito Internacional⁵ e da internacionalização dos Direitos Humanos. Desde 1949, foram significativos os tratados Tese (Mestrado de Direitos Humanos) - Universidade do Minho, Portugal, 2015. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/38501>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

³ Gender blindness refere-se ao apagamento das violências e opressões com fundamento no gênero, e, por consequência, em seu não reconhecimento na definição da pessoa refugiada. BARTOLOMEI, L.; PITTAWAY, E. Refugees, Race and Gender: The Multiple Discrimination against Refugee Women. **Canada's Journal on Refugees**, v. 19, n. 6, p. 21-32, 2001. Disponível em: <<https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/21236/19907>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁴ Ibid., p. 21.

⁵ CANÇADO TRINDADE, A. A. *A humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

internacionais e declarações mencionando a importância do reconhecimento, pelos Estados signatários, dos direitos das mulheres⁶.

A começar pela Carta das Nações Unidas de 1945⁷, que logo no preâmbulo determina a “igualdade de direitos dos homens e das mulheres” como um dos valores norteadores de sua criação, seguida pela Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948⁸, ao coibir a discriminação com base em sexo, o Direito Internacional seguiu na esteira de definir gênero como sexo biológico⁹. Daí, o paradoxo dos tratados internacionais de Direitos Humanos, que por sua natureza e objeto deveriam promover a emancipação, igualdade e liberdade de todo ser humano, mas que, por adotar conceitos fechados, acabavam por reforçar

⁶ De 1949 até 1992 foram um total de oito documentos propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), ressaltando os direitos de mulheres e crianças a igualdade de acesso a direitos e oportunidades, a não violência e discriminação, ou seja, em serem reconhecidas como sujeitos de direitos. WARING, M. Gender and International Law: Women and the Right to Development. *The Australian Year Book of International Law Online*, v. 12, n. 1, p. 177-189, 1992. Disponível em: <<http://www5.austlii.edu.au/au/journals/AUYrBkIntLaw/1989/8.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

⁷ UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*. 1945. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3930.html>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁸ ASSEMBLY, UN General. *Universal Declaration of Human Rights*. 1948. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁹ Com efeito, o conceito de sexo foi e permanece atrelado à dicotomia macho/fêmea (m/f), levando à naturalização do status superior de homens em razão da força física perante mulheres (m>f). OTTO, D. Queering Gender [Identity] in International Law. *Nordic Journal of Human Rights*, v. 33, n. 4, p. 299-318, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/18918131.2016.1123474>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

estereótipos.

Apesar do avanço das discussões feministas na década de 60¹⁰, os tratados internacionais globais seguiram replicando conceito de gênero como sinônimo de sexo biológico¹¹, conforme a redação dos Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966¹² e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966¹³. O próximo grande documento normativo internacional relevante para a questão de gênero foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979¹⁴ (CEDAW, na sigla em inglês) que equivaleu, novamente, “gênero” a sexo biológico^{15,16}.

No período subsequente ao da adoção da CE-

¹⁰ WARING, M. Op. cit., p. 177.

¹¹ SILVA, T. M. R. A. Op. cit., p. 26.

¹² ASSEMBLY, UN General. International Covenant on Civil and Political Rights. *United Nations, Treaty Series*, v. 999, n. 14668, p. 171-346, 1976. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

¹³ ASSEMBLY, UN General. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *United Nations, Treaty Series*, vol. 993, n. 14531, p. 3-106, 1976. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

¹⁴ ASSEMBLY, UN General. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. *United Nations, Treaty Series*, v. 1249, 1979. (20 p.). Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

¹⁵ “Considerando que a Declaração Universal dos Direitos Humanos reafirma o princípio da não-discriminação e proclama que todos seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos e que toda pessoa pode invocar todos os direitos e liberdades proclamados nessa Declaração, sem distinção alguma, inclusive de sexo [...]”. Ibid., não p.

¹⁶ “Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo [...]”. Ibid, não p.

DAW, duas conferências globais ocorreram: em Copenhague (1980) e em Nairóbi (1985). A segunda sinalizou a aceitação de gênero enquanto construção social e cultural, ainda que sem apresentar uma definição própria de gênero¹⁷. Paralelamente, a atuação em nível de comentários gerais auxiliou na solidificação da questão de gênero na comunidade internacional: citam-se, a exemplo, a Recomendação Geral 8 do Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de 1988¹⁸, o Comentário Geral 18 do Comitê de Direitos Humanos de 1989¹⁹ e a Recomendação Geral 19 do Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de 1992²⁰. Assim, a percepção de gênero como sinônimo de sexo e de mulher começa a ser desconstruída, por

¹⁷ SARDENBERG, C. Negociando gênero em desenvolvimento: os feminismos brasileiros em destaque. *Cadernos Pagu*, n. 52, p. 30-55, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cpa/n52/1809-4449-cpa-18094449201800520001.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

¹⁸ UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). *CEDAW General Recommendation No. 8: Implementation of article 8 of the Convention*, 1988. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/52d929c64.html>>. Acesso em: 10 de abr. 2021.

¹⁹ Ainda que o referido Comentário faça menção à não discriminação de forma ampla, a questão de gênero recebe especial relevo em seu texto. UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE (HRC). *CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination*. 1989. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/453883fa8.html>>. Acesso em: 10 de abr. 2021.

²⁰ UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). *CEDAW General Recommendation n. 19: Violence against women*. 1992. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/52d920c54.html>>. Acesso em: 10 de abr. 2021.

influência da teoria do construcionismo social²¹. Com efeito, foi na Quarta Conferência Mundial para Mulheres de Beijing de 1995²² que houve proeminência da acepção de gênero enquanto construção social e cultural, uma manifesta aproximação ao pensamento de Butler²³.

Todavia, até o final do século XX, as mudanças realizadas na questão de gênero perante o Direito Internacional permaneceram sem qualquer manifestação, por parte das organizações internacionais, sobre como interpretar os tratados internacionais de Direitos Humanos anteriores²⁴. A alteração surgiu com o Estatuto de Roma²⁵, cujo texto de 1998, traz a palavra gênero e

²¹ GLENN, E. N. The Social Construction and Institutionalization of Gender and Race: An Integrative Framework. In: M. M. Ferree, J. Lorber; B. B. Hess (Org.). *Revisioning gender*. Lanham: Altamira Press, 1998, p. 3-43.

²² UNITED NATIONS, *Beijing Declaration and Platform of Action, adopted at the Fourth World Conference on Women*. 1995. Disponível em: < <https://www.refworld.org/docid/3dde04324.html>>. Acesso em: 10 de abr. 2021.

²³ Butler vai além da acepção de gênero enquanto construção social ou cultural, afirmando-o como performatividade, ou seja, como categoria originada por um conjunto de performances normativas, reaseguradas por uma cultura cisheteropatriarcal. BUTLER, J. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Nova Iorque: Routledge, 1990.

²⁴ CASCO, M. L. The Battle at Beijing. In: COOK, M. *Empowering Women: Critical Views of the Beijing Conference*. Sydney: Little Hills Press, 1995, p. 13-17.

²⁵ Importante destacar que, por se tratar de tratado internacional, suas disposições são juridicamente vinculantes a todos os Estados-parte do tratado, criador do Tribunal Penal Internacional. ASSEMBLY, UN General. *Rome Statute of the International Criminal Court. International Criminal Court*, 1998. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3a84.html>>. Acesso em: 10 de abr. 2021.

uma definição²⁶, que embora vaga e muito criticada, representou um avanço ao conjunto normativo internacional vigente. Com a consolidação do entendimento de que direitos humanos são normas de *jus cogens*, e integram o corpus juris ético-normativo de proteção internacional²⁷, o conceito adotado pelo Estatuto de Roma passou a ser a definição adotada pelo Direito Internacional em questão de gênero²⁸.

Já no âmbito interamericano, apesar da existência da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)²⁹, não há uma definição de “gênero”. No que tange a jurisprudência do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos, os desenvolvimentos mais recentes³⁰ acatam plenamente a

²⁶ “Article 7(3). For the purpose of this Statute, it is understood that the term “gender” refers to the two sexes, male and female, within the context of society. The term “gender” does not indicate any meaning different from the above.” Ibid., p. 5.

Em tradução livre: “Artigo 7 (3). Para os efeitos deste Estatuto, entende-se que o termo “gênero” se refere aos dois sexos, masculino e feminino, dentro do contexto da sociedade. O termo “gênero” não indica nenhum significado diferente do acima.”.

²⁷ CANÇADO TRINDADE, A. A. Op. cit.

²⁸ GREY, R. et al. Gender-based Persecution as a Crime Against Humanity: The Road Ahead. *Journal of International Criminal Justice*, v. 17, n. 5, p. 957-979, 2019. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jicj/article/17/5/957/5688946>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

²⁹ CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher - Convenção de Belém do Pará*. 1994. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.belem.do.para.htm>> Acesso em: 12 abr. 2021.

³⁰ INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Advisory Opinion OC-24/17 of November, 2017, requested by the Republic of Costa Rica. Gender Identity, and Equality and Non-Discrimination of same-sex*

acepção social e cultural de gênero. Define-se gênero como “[...] *socially constructed identities, attributes and roles for women and men and society’s social and cultural meaning for these biological differences*”³¹, adicionalmente, apresentam-se conceitos de identidade de gênero e expressão de gênero³².

No âmbito do Sistema Europeu de Proteção de Direitos Humanos, a Convenção para a Prevenção e Combate à Violência contra Mulheres e Violência Doméstica do Conselho da Europa conceitua gênero como “[...] *the socially constructed roles, behaviours, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men*”^{33,34}. Esforços recentes buscam alterar a definição apresentada no Estatuto de Roma, a fim de consagrar uma concepção de gênero mais ampla no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)³⁵.

Levando em consideração a acepção de que cor-
couples. Secretaría de la Organización de los Estados Americanos, 2017. Disponível em: <http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_eng.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

³¹ “[...] identidades, atributos e papéis socialmente construídos para mulheres e homens e a significação social e cultural da sociedade para essas diferenças biológicas”. (Tradução livre). *Ibid.*, p. 16.

³² *Ibid.*, p. 16.

³³ COUNCIL OF EUROPE. Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. *Council of Europe Treaty Series*, n. 210, p. 1-25, 2011. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

³⁴ “[...] papéis, comportamentos, atividades e atributos socialmente construídos que determinada sociedade considera apropriados para mulheres e homens”. (Tradução livre). *Ibid.*, p. 3

³⁵ ASSEMBLY, UN General. *Report of the International Law Commission (A/74/10)*. New York: United Nations, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/74/10>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

pos são generificados desde o início de suas existências sociais, e que se trata de “uma sequência de atos repetidos que se enrijece até adquirir a aparência de algo que esteve ali o tempo todo”³⁶, a transgeneridade surge como a quebra de papéis de gênero (*gender roles*) e da identidade de gênero, ou como extrapolação dos limites de um gênero para outro³⁷. Indivíduos transgêneros geralmente expressam seus traços identitários ligados à gênero de forma transgressora às definições heteronormativas tradicionais³⁸. Assim, um grande desafio surge na compreensão a partir da transgeneridade, essencialismo e construcionismo social³⁹, em todas as áreas do conhecimento, representando um desafio ainda maior para o Direito Internacional, em sua regulação, promoção e garantia, em especial quanto a grupos vulneráveis diante de crises internacionais sobrepostas.

2. A Construção de Gênero como Elemento do Direito Internacional dos Refugiados

Em âmbito global, a Convenção de 51 e o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁴⁰, definiram como pessoa refugiada aquela que

³⁶ SALIH, S. *Judith Butler e a Teoria Queer*. São Paulo: Autêntica Editora, 2012. p. 73.

³⁷ GREEN, J. *Becoming a visible man*. Nashville: Vanderbilt University Press, 2004.

³⁸ BORNSTEIN, K. *Gender outlaw: On men, women, and the rest of us*. Nova Iorque: Vintage Books, 1994.

³⁹ *Ibid.*, p. 81.

⁴⁰ ACNUR. Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. *Série Tratados da ONU*, n. 8791, v. 606. (4 p.). Disponível em: <<https://>

é obstada de se valer da proteção de seu país de origem e assim abandona seu lar por possuir um fundado temor de perseguição, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Note-se que no texto da Convenção de 51, replicada para os instrumentos regionais e também para leis internas dos Estados-signatários, nem sequer o critério de gênero, ou por ser mulher, aparece descrito na definição de pessoas refugiadas. Isto porque, a definição clássica de pessoa refugiada pautava-se na figura concebida à luz da silhueta de um homem adulto, que deixa sua casa para salvar sua vida: o refugiado⁴¹. Nessa chave de concepção, mulheres, crianças, idosos e enfermos eram considerados migrantes derivados⁴².

Essa construção interpretativa da Convenção de 51 também foi alvo de críticas severas, por negligenciar outros grupos no contexto dos processos migratórios cuja origem é o fundado temor de perseguição, considerando apenas experiências majoritariamente, se não exclusivamente, masculinas, como dignas de reconhecimento⁴³. Jacqueline Bhabha afirma que esses grupos

bityli.com/zGMZL>. Acesso em: 27 mai. 2020.

⁴¹ BHABHA, J. Women, children and other marginalised migrant groups. In: OPENSKI, B.; PERRUCHOUD, R.; REDPATH-CROSS, J. (org.). *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

⁴² De modo geral, a arquitetura do sistema internacional de proteção à pessoa refugiada é objeto de críticas relativas aos traços de obsolescência, eurocentrismo e relevância limitada, especialmente no que concerne a questões sociais não individualizadas em países em desenvolvimento, confrontados com um grande fluxo de pessoas em deslocamento forçado.

⁴³ ACNUR. *Diretrizes sobre proteção internacional n. 01: Perseguição*

de pessoas figuravam como apêndices da figura primária, o homem adulto e saudável, fomentando consequências negativas e duradouras, tanto para o Direito Migratório em geral, quanto para o DIR⁴⁴, a ponto de, em vários casos, membros destes grupos, enfrentarem discriminação e não obterem o devido reconhecimento de seu status, por conta de uma interpretação histórica inadequada⁴⁵.

Na mesma linha, Megan Smith observa que “*the Convention is based on a liberal rights narrative relying on ‘gender neutrality’ and universal applicability – but with gender not mentioned in the Convention, it cannot take account of the gender-related persecution that affects women primarily*”^{46,47}. Assim, a figura de mulheres refugiadas ou solicitantes de refúgio, “ [...] *have historically been at the margins of the refugee regime. It was, for example, not until the 1990s that gender specific and gender-related persecution began shaping Refugee Status Determination*

baseada no gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. 2002. Disponível em: <<https://bityli.com/bXSLQ>>. Acesso em: 10 de abr. 2021.

⁴⁴ ANNONI, D. *Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018.

⁴⁵ BHABHA, J. Op. cit., p. 207.

⁴⁶ SMITH, M. D. Rethinking gender in the international refugee regime. *Forced Migration Review*, v. 53, p. 65-66, 2016. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/smith.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁴⁷ “a Convenção é baseada em uma narrativa dos direitos liberais que sustenta a “neutralidade de gênero” e a aplicabilidade universal – porém com a não menção do gênero na Convenção, não se se pode levar em consideração a perseguição relacionada ao gênero que afeta principalmente as mulheres.” (Tradução livre). *Ibid.*, p. 65.

(RSD)”⁴⁸.

Assim, em quatro oportunidades (1985, 1987, 1988 e 1989), em sessões distintas, o Comitê Executivo do ACNUR destacou a necessidade do enfoque na proteção internacional a mulheres e meninas, reconhecendo a necessidade de informação e estatísticas sobre mulheres refugiadas a fim aumentar a sensibilidade do público em geral sobre sua situação. Destacou-se, particularmente em 1988 e 1989, o aspecto da vulnerabilidade de mulheres refugiadas e os problemas particulares que encontram, especialmente no que concerne à sua segurança física⁴⁹. Mas, apenas após a Conferência Mundial sobre as Mulheres, em 1985⁵⁰, por pressão da sociedade civil, o ACNUR publicou sua primeira política sobre mulheres refugiadas em 1990, a qual foi posteriormente reforçada pela Diretriz sobre Proteção à Mulheres Refugiadas, em 1991⁵¹, e pela Diretriz sobre

⁴⁸ “[...] tem estado historicamente à margem do regime de refugiados. Por exemplo, só foi na década de 1990 que a perseguição específica de gênero e relacionada ao gênero começou a moldar a Determinação do Status de Refugiado (RSD).” (Tradução livre). *Ibid.*, p. 65.

⁴⁹ ACNUR. *UNHCR Policy on Refugee Women*. 1990. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/women/3ba6186810/unhcr-policy-on-refugee-women-1990.html>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

⁵⁰ UNITED NATIONS. *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*. New York: United Nations, 1986. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/relatorio_conferencia_nairobi.pdf>. Acesso em: 12 de abr. 2021.

⁵¹ ACNUR. *Guidelines on the protection of refugee women*. Genebra, 1991. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4f915e4/guidelines-protection-refugee-women.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

Violência Baseada em Gênero contra refugiados: Prevenção e Resposta, de 1995⁵².

Até meados da década de 1980, segundo Susan Martin, pouca pesquisa na área das migrações forçadas era dedicada às questões de gênero⁵³. Todavia, os relatos de violência infringida às mulheres migrantes quando solicitavam asilo ou refúgio no Estado de acolhida apontavam outra realidade. E, com o aumento constante do fluxo migratório, as denúncias de violações exigiam por parte da ONU, particularmente do ACNUR, um novo olhar para o tema⁵⁴. Nos últimos

⁵² ACNUR. *Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*. Genebra, 1995. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b33e0.html>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

⁵³ MARTIN, S. Gender and the Evolving Refugee Regime. *Refugee Survey Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 104-121, 2010. Disponível em: <https://issuu.com/georgetownfs/docs/refugee_survey_quarterly-2010-marti>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁵⁴ As mulheres migravam não apenas em razão dos conflitos armados, epidemias, ou desastres e acidentes ambientais, mas sobretudo em razão do aumento significativo da violência durante estas crises, frequentemente manifestada por casos de sequestro e tráfico de pessoas, de trabalho e casamento forçado, tortura e mutilações genitais, execuções sumárias, deportação forçada e políticas discriminatórias que limitam cuidados de saúde, educação, trabalho e assistência jurídica.

⁵⁴ Estupro e outras formas de tortura física, moral, psíquica e sexual são utilizados como estratégias de guerra. Mulheres são estupradas por militares, guardas de fronteira e até mesmo pelas forças de manutenção da paz da ONU, supostamente enviadas para protegê-las. Seus filhos são torturados, estuprados, forçados a cometerem atos de violência contra seus familiares e vizinhos, a tornarem-se crianças soldados, e até casos de rituais satânicos e canibalismo foram reportados. YOUNG, W. A. The Protection of Refugee Women and Children: Litmus Test for International Regime Success. *Georgetown Journal of International Affairs*. v. 3, n. 1, 2002. p. 37-44. Disponível em: <www.jstor.org/stable/43133473>. Acesso em: 22 fev. 2021.

anos essa *gender blindness*⁵⁵ está em contínuo processo de reparação, devido ao trabalho realizado por defensoras e ativistas, bem como pelo protagonismo das próprias mulheres refugiadas⁵⁶.

Mas apenas em 2002, a Diretriz Sobre Proteção Internacional n. 01, do ACNUR passou a orientar o reconhecimento o status de refugiado às mulheres que visam fugir de perseguições com base em gênero - como estupro, assassinatos de honra, violência doméstica, punição em razão de uma transgressão dos costumes sociais, casamentos forçados e mutilação genital feminina⁵⁷. Neste sentido, as mulheres e meninas passaram a ser reconhecidas como pessoa refugiada, por meio de fundado temor de perseguição por pertencimento a um grupo social específico⁵⁸.

⁵⁵ BARTOLOMEI, L.; PITTAWAY, E. Op. cit., p. 21.

⁵⁶ Nesse sentido: “[...] refugee law has been substantially reshaped from its narrow early focus on an adult male to encompass both gender based persecution as possible basis for the grant of the asylum”. BHABHA, J. Op. cit., p. 225.

Em tradução livre: “[...] a lei de refugiados foi substancialmente reformulada quanto a seu estreito foco inicial no homem adulto para incluir a perseguição baseada no gênero como possível base para a concessão do asilo.”.

⁵⁷ ACNUR. *Diretrizes sobre proteção internacional n. 01: Perseguição baseada no gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. 2002. Disponível em: <<https://bityli.com/bXSLQ>>. Acesso em: 10 de abr. 2021.

⁵⁸ Um grupo social é considerado um grupo de pessoas que compartilham uma característica comum, ou um risco de serem perseguidas, ou que são percebidas como compartilhando um atributo comum, inato ou imutável relacionado à sua identidade. De acordo com o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, um grupo social específico “abrange pessoas cuja origem, estilo de vida e condição social são similares. ACNUR. Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação

Atualmente, diante da complementariedade da proteção internacional do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), “é amplamente reconhecido que o gênero pode influenciar, ou determinar, o tipo de perseguição ou violência sofrida e as razões para esse tratamento. Logo, a definição de refugiado, interpretada de maneira adequada, abrange solicitações baseadas em gênero”⁵⁹. A análise e a compreensão do sexo e do gênero no contexto do refúgio tem avançado significativamente, tanto na jurisprudência e nas práticas dos Estados, quanto em publicações acadêmicas⁶⁰.

Na conjuntura latino-americana, em adição ao conceito global, adotou-se com a Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)⁶¹ uma definição mais ampla de pessoa refugiada, considerando-se também como refugiadas as pessoas que precisaram fugir de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça de direitos

da Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados. Divisão de Proteção Internacional. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 2011. Disponível em: <<https://bityli.com/B8iDd>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁵⁹ Ibid., p. 81.

⁶⁰ Ibid., p. 81.

⁶¹ UNHCR. (ACNUR). *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*. Colombia, 1984. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18, fev. 2021.

humanos ou por circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública.

À luz dos instrumentos de proteção e parâmetros internacionais, cada Estado assume o dever de implementar os compromissos internacionalmente firmados, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela comunidade internacional⁶². O Brasil cumpriu com a obrigação internacional com a promulgação da Lei 9.474/9⁶³, conhecida como Lei de Refúgio. Na legislação brasileira, reuniram-se as definições dos sistemas global e americano, de modo que o art. 1, da Lei de Refúgio⁶⁴, reconhece como refugiado todo indivíduo que devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, encontre-se fora de

⁶² GOODWIN-GIL, G. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. (org.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Reino Unido: Oxford University Press, 2014, p. 1-14.

⁶³ BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 12 de abr. 2021.

⁶⁴ “Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; 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.”. Ibid.

seu país de nacionalidade ou residência habitual e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país.

E sim, somados os instrumentos jurídicos internacionais dos quais o Brasil é signatário com a legislação brasileira, não se pode negar que a definição de pessoa refugiada no Brasil inclui a definição de gênero na categoria de pertencimento a grupo social. Essa definição ainda deve ser interpretada à luz dos princípios trazidos na própria Convenção de 1951, nas resoluções e recomendações das agências da ONU para o tema, na jurisprudência e do costume internacional, bem como de cada caso concreto, sendo sua hermenêutica passível de atualizações sempre pro-refúgio⁶⁵.

3. O Estado da Paraná na Conjuntura da Migração Forçada: desafios na proteção às mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio

A dimensão da proteção legal a pessoas refugiadas implica no uso de ferramentas que contemplem obrigações dos Estados garantindo-se a vedação de qualquer prática de *refoulement*⁶⁶ e a salvaguarda de demais direitos assegurados em normativas nacionais e internacionais. Nesse sentido, *“protection is thus based in the law; it may be wider than rights, but it begins with*

⁶⁵ GOODWIN-GIL, G. Op. cit.

⁶⁶ ANNONI, D.; VALDES, L. C. O programa de reassentamento voluntário das Nações Unidas para os refugiados e as políticas públicas brasileiras. In: RAMINA, L.; FRIEDRICH, T. S. (Org.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado: Direitos Humanos, Guerra e Paz*. 1ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 17.

*rights and rights permeate the whole*⁶⁷. No caso do Brasil, de modo geral, a proteção legal conta a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.474/1997 - além dos documentos internacionais com os quais o Brasil se comprometeu⁶⁸. Na prática, a proteção é garantida por um trabalho conjunto de atores como o ACNUR, organizações não-governamentais, organizações comunitárias, agências do sistema ONU, universidades, poder judiciário e setor privado⁶⁹.

No Brasil, organizações da sociedade civil tais quais as Cáritas Arquidiocesanas, o Instituto Migrações e Direitos Humanos, a Missão Paz, os escritórios da Pastoral do Migrante e do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados desempenham um forte protagonismo na garantia da proteção legal. Dentre outras atribuições, essas organizações prestam informações sobre a Lei 9.474/97, acompanhando pedidos de reconhecimento do status de refugiado, orientando sobre viagem ao exterior, pedidos de reunião familiar, regularização migratória e naturalização⁷⁰. O amparo na garantia de direitos e acesso a serviços e políticas

⁶⁷ “a proteção é baseada na lei; ela pode ser mais ampla que os direitos, mas começa com os direitos e os direitos a permeiam”. (Tradução livre). GOODWIN-GIL, G. Op. cit., p. 2.

⁶⁸ ANNONI, D.; VALDES, L.C. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013.

⁶⁹ Cf.: UNHCR-ACNUR. *Agência da ONU para Refugiados*. Parceiros. c2001-2021. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/parceiros/>>. Acesso em 14 de fev. 2021.

⁷⁰ Cf.: PARES - Caritas RJ. *Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio. O que fazemos. Proteção*. c2021.<<http://www.caritas-rj.org.br/protECAo.html>>. Acesso em: 14 de fev. 2021.

públicas, bem como encaminhamentos para assessoria jurídica especializada também são geralmente prestados por essas organizações⁷¹. Na mesma linha, outro ator atuante na garantia da proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio é a Defensoria Pública da União (DPU), que conta com o Grupo de Trabalho (GT) para Migrações, Apatridia e Refúgio. A DPU atua com a assistência jurídica integral e gratuita, promoção de direitos, articulação com órgãos governamentais e sociedade civil e expedição de recomendações para a tutela de direitos de pessoas refugiadas⁷².

A despeito de um arcabouço normativo protetivo e de um significativo e engajado aparato garantidor dos direitos de pessoas refugiadas, reverses e descompassos são frequentes no que diz respeito a grupos com necessidades específicas de proteção. Assim, é necessário ter em conta que na interface entre as temáticas de gênero e refúgio, a violência e a desproteção têm formas, causas e consequências únicas, causando um efeito desproporcional em meninas e mulheres⁷³.

Como resposta a esse cenário, o ACNUR recomen-

⁷¹ Cf.: CARITAS. *Arquidiocesana de São Paulo. Serviço de acolhida e orientação para refugiados*. c2021. Disponível em: <<https://www.caritassp.org.br/servico-de-acolhida-e-orientacao-para-refugiados/>>. Acesso em: 14 de fev. 2021

⁷² O GT conta com membros integrantes da DPU nas cinco regiões do Brasil e com pontos focais nos estados do Acre, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo. DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Migrações, Apatridia e Refúgio*. c2021. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/migracoes-e-refugio>>. Acesso em 12 de abr. 2021.

da a conjunção de duas abordagens complementares de proteção: baseada em direitos e baseada na proteção comunitária⁷⁴. A primeira é uma estrutura que integra normas, padrões e princípios do sistema internacional de Direitos Humanos em políticas, programas, processos de desenvolvimento e atores humanitários, concentrando-se em resultados e processos⁷⁵. No caso de mulheres e crianças, por exemplo, sua participação e empoderamento configuram-se como aspectos essenciais dentro dessa perspectiva. A abordagem baseada na proteção comunitária, por sua vez, é uma maneira de trabalho que se apoia na parceria inclusiva com comunidades e pessoas beneficiárias, reconhecendo-se sua resiliência, capacidade e recursos⁷⁶. Uma abordagem baseada na proteção comunitária requer que os atores, tais quais o ACNUR e organizações da sociedade civil, construam uma parceria igualitária e ativa com mulheres, homens, meninas e meninos de diversas idades e origens, entendendo-se e considerando a dinâmica da comunidade de acolhida, riscos de proteção, preocupações e prioridades da coletividade⁷⁷.

A conjugação dessas abordagens, no contexto brasileiro, deve sobrevir em um cenário em que se verifica

⁷³ Ibid.

⁷⁴ ACNUR. *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls. United Nations High Commissioner for Refugees*. 2008. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/women/47cfa9fe2/unhcr-handbook-protection-women-girls-first-edition-complete-publication.html>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

⁷⁵ Ibid., p. 26.

⁷⁶ Ibid., p. 27.

⁷⁷ Ibid, p. 27.

um movimento migratório forçado cada vez mais intenso. Dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) indicam que, em 2019, no Brasil, dentre as 82.552 solicitações de reconhecimento da condição de refúgio^{78,79}, identificou-se uma proporção de 51,5% de solicitantes homens para 48,5% de mulheres⁸⁰. O CONARE, no mesmo ano, reconheceu 21.515 pessoas como refugiadas, das quais 48,4% correspondiam a mulheres, em sua maioria na faixa dos 25 a 39 anos de idade⁸¹. Já com relação ao ano de 2020, os dados disponíveis dizem respeito ao total de decisões apreciadas pelo CONARE. Nesse sentido, foram reconhecidos 26.276 pedidos de determinação do status de refugiado, dos quais 9.935 foram feitos por mulheres (4.227 ou 42,55% na faixa dos 18-29 anos e 4.770 ou 48,01% na faixa de idade dos 30-59 anos)⁸².

Na conjuntura nacional, o estado do Paraná tem ganhado visibilidade como região de acolhida e in-

⁷⁸ SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Refúgio em Números*, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: <<https://bitly.com/2FRWW>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

⁷⁹ Apontando-se para uma “uma variação positiva de 5.635% se comparado ao ano de 2011, primeiro ano da série histórica analisada, quando o país recebeu 1.465 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado”. Ibid., p. 11.

⁸⁰ Ibid., p. 13.

⁸¹ Ibid., p. 18-21.

⁸² UNHCR-ACNUR, Agência da ONU para Refugiados; CONARE, Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados. *Projeto de Cooperação para análise das decisões de refúgio no Brasil. Recursos das Decisões Conare*. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3deysnA>> Acesso em: 14 de fev. 2021.

tegração local para pessoas que migram de maneira forçada⁸³. Do total de solicitações de refúgio feitas no Brasil no ano de 2019, 1 a 2% foram tramitadas desde o princípio em território paranaense⁸⁴. Não é equivocado se supor, por consequência, que ao menos tal percentual de solicitantes de refúgio reside no estado e que, relativamente aos demais pedidos apresentados originariamente nos estados de Roraima (mais de 50%), Amazonas (entre 10 a 50%), São Paulo (entre 5 a 10%), Rio de Janeiro e Distrito Federal (ambos entre 2 a 5%)⁸⁵ haja um movimento intenso em direção ao Paraná, o que se reflete na demanda expressiva por atendimentos na região. Dados do ACNUR e da Organização Internacional para as Migrações (OIM) apontam que 14,13% das pessoas são mulheres em situação de risco e 10,11% são mulheres que sofreram violência sexual e de gênero⁸⁶.

No estado, desde 2016, a Cáritas Brasileira Re-

⁸³ Nesse sentido, em 2019, o Centro de Informação para Migrantes, Refugiados e Apátridas, órgão vinculado à Secretaria da Justiça, Família e Trabalho do Governo do Paraná, registrou mais de 1,2 mil atendimentos para mais de 30 nacionalidades, quase o dobro do que o registrado mesmo período de 2018, com 663 atendimentos. AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. *Cresce número de migrantes e refugiados que buscam recomeço no Paraná*. 2019. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=102638&tit=Cresce-numero-de-migrantes-e-refugiados-que-buscam-recomeco-no-Parana>>. Acesso em: 14 de fev. 2021.

⁸⁴ UNHCR-ACNUR, Agência da ONU para Refugiados; CONARE, Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados. Op. cit.

⁸⁵ SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. Op. cit., p.17.

⁸⁶ Ibid.

gional Paraná⁸⁷ (CAPR) é a organização que, enquanto parceira implementadora do ACNUR na região garante a proteção de refugiados e solicitantes de refúgio no estado⁸⁸. No ano de 2019, a CAPR reportou um total de 2.308 atendimentos e 1.292 pessoas atendidas, das quais 552 eram mulheres (40% do total de pessoas atendidas)⁸⁹. O relatório anual da organização apontou para um total de 91,48% de mulheres atendidas na faixa etária entre os 18 e 59 anos, nacionais principalmente da Venezuela e de Cuba⁹⁰. De acordo com o relatório, a Cáritas Paraná relata ter experienciado um crescente e significativo incremento do número de mulheres que buscaram por atendimento⁹¹, já que no ano de 2018 a instituição atendeu um total de 742 pessoas, das quais 60% eram homens e 30% mulheres⁹².

⁸⁷ A Cáritas é uma organização sem fins lucrativos da Igreja Católica com atuação mundial em diversos projetos sociais. Foi estabelecida oficialmente em 1950, apesar de ter atuado embrionariamente auxiliando as vítimas da Segunda Guerra Mundial e de um terremoto no Japão em 1948. A função da Cáritas é atender às populações nas suas grandes necessidades, ou seja, pode-se dizer que ela é o braço social da Igreja Católica. A Cáritas Internacional é formada pelas Cáritas Nacionais, que se organizam em regiões continentais para facilitar sua atuação. [...] No Brasil está ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e à Pastoral Social, tendo sido criada em 1956. Está organizada em 140 dioceses, que juntas formam arquidioceses, entre as quais se destacam as Arquidioceses de São Paulo e Rio de Janeiro, que atuam, até hoje, na acolhida dos refugiados. JUBILUT, L. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico*. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: < <https://bityli.com/KkUge>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

⁸⁸ CAPR; ACNUR. *Project Performance Report*. Curitiba, 2020. p. 5.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 6.

⁹¹ *Ibid.*, p. 1.

⁹² LEMES, B.; SILVA, J.; VIDIGAL, A. Cáritas Brasileira Regional do

As maiores lacunas de proteção apresentadas à equipe técnica da CAPR, segundo relatório do ano de 2019⁹³, foram relacionadas a direitos ligados ao status de refugiado e direitos procedimentais como: a) a falta de conhecimento e informação sobre direitos e deveres no Brasil, b) óbices na emissão de vistos para reunião familiar, c) risco de *refoulement* direto da cidade portuária de Paranaguá, d) dificuldade de acesso ao processo de determinação da condição de refugiado devido à falta de acessibilidade da plataforma online do Sistema do Comitê Nacional para os refugiados (SISCONARE).

Também se verificaram situações de violações de direitos contra refugiados e solicitantes de refúgio em razão de seu status migratório, indicativa de padrões de xenofobia e discriminação na comunidade de acolhida. O relatório apontou para fragilidades na capacidade de acolhida do estado e municípios destacando a ausência de casas de acolhida (abrigo institucional) ou política pública de acolhimento específica para o público atendido, bem como a fragilidade da rede de proteção socioassistencial local. O relatório não aponta particularmente para qualquer aspecto relativo a lacunas de proteção com enfoque em gênero, especificamente mulheres.

Esse panorama costuma ser frequente, inclusi-
Paraná - Projeto Integração Local de Refugiados/as e Solicitantes de Refúgio. *Caderno Humanidades em Perspectivas*, v. 6, n. 3, p. 92-108, 2019. Edição Especial. Disponível em: <<https://www.cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/1195>>. Acesso em: 12 de abr. 2021.

⁹³ CAPR; ACNUR. Op. cit., p. 2.

ve com sub-registo de casos de violência com base em gênero devido a fatores como o desconhecimento por refugiados e solicitantes de refúgio dos serviços disponíveis, desconfiança ou medo de ser deportada por estar indocumentada^{94,95}. A escassez de dados e de indicadores leva, dentre outros aspectos, também a uma fragilidade no âmbito das políticas públicas voltadas à prevenção e ao combate da violência contra mulheres.

Isso pode ser verificado, de modo geral, na arquitetura da política pública estadual paranaense direcionada às pessoas refugiadas. Em função do crescente fluxo de migrantes ao Paraná e da reivindicação da sociedade civil organizada⁹⁶, foi instituído o Conselho Estadual dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (CERMA), um conselho de direitos consultivo e deliberativo, de constituição paritária ligado à estrutura organizacional da Secretaria de Estado da

⁹⁴ FRIEDRICH, T. S. et. al. Aliança de Mulheres Migrantes, Apátridas e Refugiadas (AMMAR): Acolhimento de Mulheres em Situação de Violência. In: GEDIEL, J. A. P.; FRIEDRICH, T. S. *Movimentos, Memórias e Refúgios: ensaios sobre as boas práticas da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR) na Universidade Federal do Paraná*. Curitiba: InVerso, 2020. p. 170-178. Disponível em: <<https://bitly.com/tuYzpi>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁹⁵ R4V - Respuesta a Venezolanos. *Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Rompiendo barreras, creando caminos: prácticas y prioridades estratégicas para el acceso a los servicios para sobrevivientes de violencia basada en género*. 2019. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/71649>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁹⁶ CUNHA, A. G.; FURQUIM, A. Políticas migratórias no estado do Paraná: o desafio ante a proteção de crianças e adolescentes migrantes desacompanhados e separados. In: CUNHA, A. G. et. al. (Orgs.) *Pesquisas em direitos humanos, políticas públicas e educação*. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. p. 96-123.

Justiça, Família e Trabalho (SEJUF)⁹⁷. O Conselho tem por finalidade viabilizar e auxiliar na implementação e fiscalização das políticas públicas voltadas aos direitos dos refugiados e migrantes, em todas as esferas da Administração Pública do Estado do Paraná, visando à garantia da promoção e proteção dos direitos dos refugiados, migrantes e apátridas⁹⁸.

Em que pese os esforços iniciais de promoção e garantia de direitos, observa-se que não há nos eixos menção às políticas públicas específicas voltadas à mulher refugiada ou solicitante de refúgio. Ao longo dos últimos anos o tema foi destacado em diferentes momentos em reuniões ordinárias e extraordinárias do CERMA⁹⁹, o que, ainda que de forma quase incipiente,

⁹⁷ PARANÁ. *Lei Estadual 18.465, de 24 de abril de 2015. Criação do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná*. Curitiba: Palácio do Governo. 2015. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=139784&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

⁹⁸ GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. *Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná/2014-2016*. Curitiba: Palácios das Araucárias, 2014. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2015/PlanoEstadualMigranteRefugiadoParana.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

⁹⁹ Conforme atas das reuniões dos dias 19/12/2019, 28/11/2019, 20/02/2020, 23/04/2020, 05/05/2020, 28/05/2020, 27/08/2020 e 24/09/2020. GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Secretaria da Justiça, Família e Trabalho. *Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas - CERMA*. Curitiba, c2021. Disponível em: <<http://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Conselho-Estadual-dos-Direitos-dos-Refugiados-Migrantes-e-Apatridas>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

denota sua relativa visibilidade e, sobretudo, evidencia a necessidade de maior atenção a seu respeito.

Visando enfrentar estes desafios, a Caritas Paraná, o Observatório de Direitos Humanos e o Projeto de Extensão Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH), ambos da Universidade Federal do Paraná (UFPR)¹⁰⁰, com apoio do ACNUR-Brasil, propuseram em 2020 a elaboração de uma Cartilha para Mulheres Refugiadas e Migrantes em situação de violência. A Cartilha¹⁰¹, lançada no último dia 08 de março de 2021 em 6 idiomas, é o resultado do trabalho entre diferentes setores, grupos e instituições, com vistas a contribuir para o acesso a informação, a saúde, a justiça, às redes de apoio e acolhida, bem como aos pontos focais e parceiros na luta pelo combate à violência, a discriminação e a xenofobia contra migrantes e refugiados em geral, sobretudo contra mulheres.

Com efeito, a Cartilha não responde aos desafios enfrentados no estado do Paraná quanto ao tema, mas sinalizam a necessidade de estudos e atenção diferenciada à população de migrantes e refugiados/as e, em particular, aos grupos mais expostos a situações de vulnerabilidade social¹⁰².

¹⁰⁰ Coordenação da proposta: Angélica Furquim (Cáritas-PR) | Cláudia Zacar (PBMIH-UFPR) | Danielle Annoni (Observatório de Direitos Humanos - UFPR) | Jeniffer Albuquerque (PBHMI-UTFPR) | Maria Gabriel (PBMIH-UFPR) | Márcia Ponce (Cáritas-PR).

¹⁰¹ FURQUIM, A. et al. *Valente é a sua voz. Cartilha. Produção material técnico e didático impresso e online*. Curitiba: UFPR, 2021. Disponível em: <<https://www.pbmihufpr.com/post/valente-%C3%A9-a-sua-voz>>. Acesso em: 12 de abr. 2021.

¹⁰² R4V. Op. cit., p. 7.

Conclusão

Algumas conclusões e outras considerações são possíveis de serem extraídas do presente capítulo. Primeiramente que, o Direito Internacional, apesar de sua tendente humanização após a II Guerra Mundial, ainda não incorporou em seus textos a proteção de gênero para além do conceito de mulher, e, mesmo neste caso, a tutela ainda é limitada e incipiente.

O DIR, juntamente com o Direito Penal Internacional, foram as áreas do Direito Internacional que mais avançaram neste tema, apesar de ainda confundirem a definição de gênero com sexo biológico ou não fazerem a distinção entre violência sexual com violência de gênero, dois temas atualmente debatidos indistintamente pela doutrina e pela jurisprudência¹⁰³.

Foi a partir da construção de uma hermenêuti-

¹⁰³ Cf: CAMPBELL, K. The gender of transitional justice: Law, sexual violence and the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *The International Journal of Transitional Justice*, v. 1, n. 3, p. 411-432, 2007. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ijtj/article-abstract/1/3/411/2356919>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

COSSMAN, B. Gender performance, sexual subjects and International Law. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, v. 15, n. 2, p. 281-296, 2002. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1648263>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OTTO, D. *Queering International Law: Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*. Londres: Routledge, 2019.

DAVIES, S.E.; TRUE J. The politics of counting and reporting conflict-related sexual and gender-based violence: The case of Myanmar. *International Feminist Journal of Politics*, v. 19, n. 1, p. 4-21, 2017. Disponível em: <<https://genderandsecurity.org/projects-resources/research/politics-counting-and-reporting-conflict-related-sexual-and-gender-0>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

ca própria para o conceito de “pertencimento a grupo social”, disposto na Convenção de 1951, que a interpretação de do conceito de gênero cresce e se acomoda como categoria de proteção aos refugiados, um trabalho árduo realizado pelo ACNUR em parceria com a sociedade civil, alguns Estados e instituições privadas. Ademais, o Brasil não pode se recusar a aplicar a definição atual de gênero, uma vez que sua legislação interna acompanhou as mudanças internacionais, incorporando em seu ordenamento jurídico as definições, bem como os princípios promotores de uma interpretação pro-refúgio.

Por fim, que iniciativas envolvendo setores diversos, devidamente apoiados e contando com o know-how dos centros especializados de algumas universidades brasileiras, são capazes de contribuir significativamente para enfrentar os desafios que se somam nesta trajetória, cujas vulnerabilidades sobrepõem-se as fragilidades de gênero e sexo.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Diretrizes sobre proteção internacional n. 01: Perseguição baseada no gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. 2002.

ACNUR. *Guidelines on the protection of refugee women*. 1991.

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. Divisão de Proteção Internacional. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 2011.

ACNUR. *Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*. 1995.

ACNUR. *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*. United Nations High Commissioner for Refugees. 2008.

ACNUR. *UNHCR Policy on Refugee Women*. 1990.

FURQUIM, A. et al. *Valente é a sua voz. Cartilha. Produção material técnico e didático impresso e online*. Curitiba: UFPR, 2021.

ANNONI, D. *Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018.

ANNONI, D.; VALDES, L. C. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013.

ANNONI, D.; VALDES, L. C. O programa de reassentamento voluntário das Nações Unidas para os refugiados e as políticas públicas brasileiras. In: RAMINA, L.; FRIEDRICH, T. S. (Org.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado: Direitos Humanos, Guerra e Paz*. 1ed. Curitiba: Juruá, 2014.

ASSEMBLY, UN General. *Report of the International Law Commission (A/74/10)*. New York: United Nations, 2019.

BARTOLOMEI, L.; PITTAWAY, E. Refugees, Race and Gender: The Multiple Discrimination against Refugee Women. *Canada's Journal on Refugees*, v. 19, n. 6, p. 21-32, 2001.

BHABHA, J. Women, children and other marginalised migrant groups. In: OPENSKI, B.; PERRUCHOUD, R.; REDPATH-CROSS, J. (org.). *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BORNSTEIN, K. *Gender outlaw: On men, women, and the rest of us*. Nova Iorque: Vintage Books, 1994.

BUTLER, J. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Nova Iorque: Routledge, 1990.

CAMPBELL, K. The gender of transitional justice: Law, sexual violence and the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *The International Journal of Transitional Justice*, v. 1, n. 3, p. 411-432, 2007.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *A humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

CAPR; ACNUR. Project Performance Report. Curitiba, 2020.

CASCO, M. L. The Battle at Beijing. In: COOK, M. *Empowering Women: Critical Views of the Beijing Conference*. Sydney: Little Hills Press, 1995, p. 13-17.

COSSMAN, B. Gender performance, sexual subjects and International Law. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, v. 15, n. 2, p. 281-296, 2002.

CUNHA, A. G.; FURQUIM, A. Políticas migratórias no estado do Paraná: o desafio ante a proteção de crianças e adolescentes migrantes desacompanhados e separados. In: CUNHA, A. G. et. al. (Orgs.) *Pesquisas em direitos humanos, políticas públicas e educação*. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. p. 96-123.

DAVIES S. E, TRUE J. The politics of counting and reporting conflict-related sexual and gender-based violence: The case of Myanmar. *International Feminist Journal of Politics*, v. 19, n. 1, p. 4-21, 2017.

FRIEDRICH, T. S.; et al. Aliança de Mulheres Migrantes, Apátridas e Refugiadas (AMMAR): Acolhimento de Mulheres em Situação de Violência. In: GEDIEL. J.

A. P.; FRIEDRICH, T. S. *Movimentos, Memórias e Refúgios: ensaios sobre as boas práticas da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR) na Universidade Federal do Paraná*. Curitiba: InVerso, 2020.

GLENN, E. N. The Social Construction and Institutionalization of Gender and Race: An Integrative Framework. In: M. M. Ferree, J. Lorber; B. B. Hess (Org.). *Revisioning gender*. Lanham: Altamira Press, 1998.

GOODWIN-GIL, G. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. (org.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Reino Unido: Oxford University Press, 2014.

GORLICK, B. Refugee Protection in Troubled Times: Reflections on Institutional and Legal Developments at the Crossroads. In: STEINER, N.; GIBNEY, M.; LOESCHER, G. (org.). *Problems of Protection: the UNHCR, Refugees and Human Rights*. Londres: Routledge, 2003.

GREEN, J. *Becoming a visible man*. Nashville: Vanderbilt University Press, 2004.

GREY, R. et al. Gender-based Persecution as a Crime

Against Humanity: The Road Ahead. *Journal of International Criminal Justice*, v. 17, n. 5, p. 957-979, 2019.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Advisory Opinion OC-24/17 of November, 2017, requested by the Republic of Costa Rica. Gender Identity, and Equality and Non-Discrimination of same-sex couples*. Secretaría de la Organización de los Estados Americanos, 2017.

JUBILUT, L. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico*. São Paulo: Método, 2007.

LEMES, B. A.; SILVA, J. M.; VIDIGAL, A. C. Cáritas Brasileira Regional do Paraná - Projeto Integração Local de Refugiados/as e Solicitantes de Refúgio. *Caderno Humanidades em Perspectivas*, v. 6, n. 3, p. 92-108, 2019.

MARTIN, S. Gender and the Evolving Refugee Regime. *Refugee Survey Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 104-121, 2010.

OTTO, D. Queering Gender [Identity] in International Law. *Nordic Journal of Human Rights*, v. 33, n. 4, p. 299-318, 2015.

OTTO, D. *Queering International Law: Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*. Londres: Routledge, 2019.

R4V - Respuesta a Venezolanos. *Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Rompiendo barreras, creando caminos: prácticas y prioridades estratégicas para el acceso a los servicios para sobrevivientes de violencia basada en género*. 2019.

SALIH, S. *Judith Butler e a Teoria Queer*. São Paulo: Autêntica Editora, 2012.

SARDENBERG, C. Negociando gênero em desenvolvi-

mento: os feminismos brasileiros em destaque. *Cadernos Pagu*, n. 52, p. 30-55, 2018.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACE-DO, M. *Refúgio em Números*, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

SILVA, T. M. R. A. *A violência sexual e de gênero nos campos de população refugiada: análise e enquadramento legal*. 2015. 175 f. Tese (Mestrado de Direitos Humanos) - Universidade do Minho, Portugal, 2015.

UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). *CEDAW General Recommendation No. 8: Implementation of article 8 of the Convention*. 1988.

UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). *CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women*. 1992.

UNITED NATIONS. *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*. New York: United Nations, 1986.

WARING, M. Gender and International Law: Women and the Right to Development. *The Australian Year Book of International Law Online*, v. 12, n. 1, p. 177-189, 1992.

A Vulnerabilidade Social dos Refugiados no Contexto da Pandemia do Novo Coronavírus no Brasil e a Garantia para Efetividade de seus Direitos

Graziela Greco da Silva*

Roberta Gabriela Sucolotti de Andrade**

Introdução

Toda guerra é repleta de momentos de violência, perseguições, mortes, violação de direitos humanos e conflitos armados. Em virtude dos efeitos devastadores da primeira e segunda guerra mundial, milhares de pessoas vítimas da guerra se viram forçadas a deixar seus lares e procurar acolhida em outro país em busca de sobrevivência.

A busca por melhores condições de vida e a esperança de reconstruir suas vidas em um lugar seguro e com dignidade é o que motiva essa população, mas ao chegar em solo brasileiro se deparam com as mais diversas dificuldades, que vão desde os problemas sociais até fundamentais.

Na conjuntura atual, a pandemia do novo coro-

* Pós-graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário pela UniRitter – Laureate International Universities. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Integrante do Grupo de pesquisas em Direitos Humanos da Instituição de ensino Cesuca.

** Pós-graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário pela UniRitter – Laureate International Universities. Graduada em Direito pela Faculdade Escola Superior do Ministério Público. Integrante do Grupo de pesquisas em Direitos Humanos da Instituição de ensino Cesuca.

navírus tem sido um dos maiores obstáculos para as pessoas refugiadas, que encontram dificuldades para sua sobrevivência e acesso as políticas públicas.

Nesse contexto, destacam-se as ações promovidas pela sociedade civil e militar que estão se mobilizando para garantir a essa população condições mínimas de vida para garantia e efetividade de seus direitos. Além disso, a bancada do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2699/20¹ que pretende instituir medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da pandemia, em um movimento que beneficia a sociedade como um todo.

Assim, diante do que foi exposto, busca-se por meio da presente pesquisa analisar os principais problemas enfrentados pelos refugiados, os impactos que a COVID-19 trouxe para esse grupo e as iniciativas propostas pela sociedade civil, política e militar.

Para isso, será utilizado o método dedutivo por meio de pesquisa bibliográfica, consubstanciada na análise de artigos, revistas científicas, doutrinas, legislações e reportagens veiculadas em jornais de grande circulação.

1. As Dificuldades Enfrentadas pelos Refugiados no Brasil e a Covid-19

Proclama a Carta Constitucional que o Brasil tem

¹ BRASIL. *Projeto de Lei n. 2.699 de 15 de maio de 2020*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252827>>. Acesso em: 21 maio 2021.

como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º)² e que em suas relações internacionais será regido, dentre outros princípios, pela prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II)³. Refere ainda o art. 5º⁴ que os brasileiros e os estrangeiros residentes no Brasil terão tratamento igualitário, e lhes serão assegurados todos os direitos que a própria Constituição proclama⁵.

José Afonso da Silva ainda vai além, ao afirmar que:

[...] Os estrangeiros residentes no Brasil não têm apenas os direitos previstos no artigo no art. 5º da CF, mas igualmente os direitos sociais, em especial os trabalhistas. Ao outorgar direitos aos trabalhadores urbanos

² “Art. 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; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

³ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)II - prevalência dos direitos humanos;

⁴ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

⁵ MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e Políticas Públicas. In *Refugiados e Direitos Humanos*. Cesar Augusto S. da Silva (org) Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 84.

e rurais, por certo que a Constituição alberga também o trabalhador estrangeiro residente no País⁶.

Outra normativa que trata dos direitos dos imigrantes é a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que prevê no art. 358⁷, a proibição do pagamento de salário inferior aos brasileiros em relação ao salário pagos aos imigrantes.

Em que pese clareza das disposições constitucionais há um vácuo no processo de integração de migrantes refugiados, pela inexistência ou falta de implementação de políticas públicas⁸.

Ao chegar em solo brasileiro, o refugiado enfrenta dos problemas mais simples aos mais complexos,

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 176.

⁷ “Art. 358 - Nenhuma empresa, ainda que não sujeita à proporcionalidade, poderá pagar a brasileiro que exerça função análoga, a juízo do Ministério do Trabalho, Industria e Comercio, à que é exercida por estrangeiro a seu serviço, salário inferior ao deste, excetuando-se os casos seguintes:

- a) quando, nos estabelecimentos que não tenham quadros de empregados organizados em carreira, o brasileiro contar menos de 2 (dois) anos de serviço, e o estrangeiro mais de 2 (dois) anos;
- b) quando, mediante aprovação do Ministério do Trabalho, Industria e Comercio, houver quadro organizado em carreira em que seja garantido o acesso por antigüidade;
- c) quando o brasileiro for aprendiz, ajudante ou servente, e não o for o estrangeiro;
- d) quando a remuneração resultar de maior produção, para os que trabalham à comissão ou por tarefa.

Parágrafo único - Nos casos de falta ou cessação de serviço, a dispensa do empregado estrangeiro deve preceder à de brasileiro que exerça função análoga.”

⁸ ZAMBERLAM, Jurandir; BOCCHI, Lauro; CORSO, Giovanni; CIMADON, João Marcos. *A Fronteira da Documentação e o Difícil Acesso às Políticas Públicas em Porto Alegre*. Porto Alegre: Solidus, 2013. p. 36.

que vão desde à dificuldade com o idioma, a falta de emprego, os precários serviços de saúde e a falta de moradia⁹.

O país não tem estrutura e nem programas claramente definidos para acolhê-los de maneira adequada. A falta de medicamentos para o tratamento dos doentes, o número de médicos que não suporta a demanda, a insegurança vivida na rua por busca de dinheiro e pertences alheios para o sustento, são exemplos da realidade atualmente vivida¹⁰.

Muitos imigrantes são vítimas de trabalhos forçados. Os imigrantes homens são explorados como trabalhadores rurais por salários baixos. Assim que chegam às fazendas de gado e plantações, trabalhadores imigrantes bebem água de córregos e recebem uma tigela de arroz para o almoço e para o jantar, e frequentemente recebem metade do dinheiro que foi prometido. Já as mulheres são mais vulneráveis a serem forçadas à prostituição e serem exploradas como empregadas domésticas¹¹.

Atualmente, um dos problemas que mais tem afe-

⁹ BÓGUS, Lúcia Maria Machado e RODRIGUES, Viviane Mazine. *Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: História e Perspectivas*. p. 107. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/view/2585/2081>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

¹⁰ LOBATO, Madson Soares. Questões humanas: o deslocamento de pessoas venezuelanas e as implicações na órbita legal internacional. *Revista Diplomate*, V.5, número3, 2017. p. 134.

¹¹ MOLONEY, Anastasia. *Imigrantes venezuelanos são vítimas de trabalho forçado e abusos no Brasil*. 2020. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/worldNews/idBRKBN1FF2I9-OBRWD>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

tado a vida das pessoas refugiadas é a pandemia do novo coronavírus (Covid-19), escancarando assim a desigualdade social e vulnerabilidade que enfrentam.

Devido a Covid-19, a Polícia Federal não recebe mais os pedidos de refúgio ou de residência, salvo em casos excepcionais: por exemplo, se um estrangeiro no Brasil precisar entrar em um voo de interiorização a outras partes do país¹².

Imigrantes e refugiados compartilham com os brasileiros uma dura realidade face à pandemia. Muitos estão inseridos na economia informal, sem proteção social ou são micro empreendedores ligados, principalmente, ao ramo de alimentação e que foram duramente afetados pelo fechamento de seus negócios. Além disso, muitos estão desempregados e vivem de forma precária nas grandes cidades brasileiras¹³.

Desde o surgimento da doença, as pessoas refugiadas enfrentam desafios imensos, incluindo a perda de meios de subsistência, despejos e o aumento da estigmatização. Muitos são frequentemente incapazes de acessar instalações básicas de saúde e higiene e de cumprir medidas de distanciamento físico¹⁴.

¹² VIDIGAL, Lucas. *Número de refugiados no Brasil aumenta mais de 7 vezes no semestre; maioria é de venezuelanos*. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/09/numero-de-refugiados-no-brasil-aumenta-mais-de-7-vezes-no-semester-maioria-e-de-venezuelanos.ghtml>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

¹³ PACHI, Priscilla. *Migrações e um novo desafio face à pandemia do Coronavírus*. Revista MigraMundo, 2020. Disponível em: <<https://www.migramundo.com/migracoes-e-um-novo-desafio-face-a-pandemia-do-coronavirus>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

As dificuldades se espriam em diversos estados do Brasil. Em São Paulo, as medidas impostas pela quarentena acabaram adiando o primeiro dia de emprego de uma pessoa refugiada que vive na Casa do Migrante. Ela conta que estava pronta para começar como atendente em um café, mas que devido às restrições os planos foram postergados¹⁵.

Já em Porto Alegre, algumas pessoas refugiadas retiram seu sustento através de aplicativos de transporte, mas informam que com o agravamento da pandemia seus rendimentos caíram em 70%¹⁶.

No norte do Brasil, em Manaus, uma pessoa refugiada relata que seu marido não sai às ruas para vender água e bombons nos sinais de trânsito, e que tem visto a renda da família minguar a cada dia que passa¹⁷.

Relatos como esses, só reforçam a situação de vul-

¹⁴ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas. *Apelo urgente: COVID-19 intensifica dificuldades de refugiados e migrantes da Venezuela*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/05/13/apelo-urgente-covid-19-intensifica-dificuldades-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela/>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

¹⁵ MARTINS, Elisa. *Quarentena atípica: como refugiados vivem a crise do coronavírus em abrigo de SP*. Epoca, 2020. Disponível em: <https://epoca.globo.com/sociedade/quarentena-atipica-como-refugiados-vivem-crise-do-coronavirus-em-abrigo-de-sp-24364906>. Acesso em: 22 dez. 2020.

¹⁶ NEUMANN, Isadora. *Perda de emprego e queda da renda: a difícil realidade dos imigrantes em tempos de coronavírus*. GaúchaZH, 2020. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2020/04/perda-de-emprego-e-queda-da-renda-a-dificil-realidade-dos-imigrantes-em-tempos-de-coronavirus-ck9c1480a000017n0wmtl5tm.html>>. Acesso em: 27 dez. 2020.

¹⁷ MELO, Luiz G. *Imigrantes Venezuelanos sentem efeitos de pandemia longe da terra natal*. Jornal acrítica, 2020. Disponível em: <<https://>

nerabilidade social que essas pessoas são expostas e os impactos negativos que a Covid-19 trouxe a essa população. Além disso, alguns encontraram dificuldade em ter acesso ao auxílio emergencial. Os que vivem em situação irregular e sem documentação também correm o risco de ficar de fora dos programas nacionais de saúde e bem-estar social¹⁸.

O direito ao auxílio emergencial é garantido aos migrantes e pessoas refugiadas, mas indígenas da etnia Warao, originários da Venezuela, que vivem no Recife encontraram dificuldades para recebê-lo. Alguns dos indígenas só têm cédula de identidade da Venezuela e o documento de refugiado. Houve uma ação civil pública, feita pela defensoria em São Paulo, para que fosse garantido o cumprimento da Lei 9.474/97¹⁹ que prevê a flexibilização dos documentos para pessoa refugiada²⁰.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelas pesso-
[www.acritica.com/channels/coronavirus/news/imigrantes - venezuelanos-sentem-efeitos-de-pandemia-longe-da-terra-natal](http://www.acritica.com/channels/coronavirus/news/imigrantes-venezuelanos-sentem-efeitos-de-pandemia-longe-da-terra-natal)>. Acesso em: 27 dez. 2020.

¹⁸ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas. *Apelo urgente: COVID-19 intensifica dificuldades de refugiados e migrantes da Venezuela. 2020.* Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/05/13/apelo-urgente-covid-19-intensifica-dificuldades-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela/>>. Acesso em: 27 dez. 2020.

¹⁹ Brasil. *Lei 9.474 de 22 de julho de 1997.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 21 maio 2021.

²⁰ SANTOS, Maria Carolina. *Recife: sem auxílio emergencial, indígenas venezuelanos são expostos a Covid-19 e fome.* Uol OperaMundi, 2020. Disponível em: <<https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/brasil/64800/recife-sem-auxilio-emergencial-indigenas-venezuelanos-sao-expostos-a-covid-19-e-fome>>. Acesso em: 27 dez. 2020.

as refugiadas no Brasil e a falta de políticas públicas para assegurar-lhes os direitos sociais, cabe enfatizar que a sociedade civil, política e militar tem se articulado para promover e garantir uma vida melhor para cada migrante forçado que se encontra no Brasil, como veremos a seguir.

2. As Ações Desenvolvidas pela Sociedade Civil, Política e Militar

A fim de atender as demandas e dificuldades dos imigrantes, foi inaugurado em abril de 2018, com a ajuda do Alto Comissário das Nações Unidas (ACNUR), o Centro de Referência para Refugiados e Migrantes. O espaço fica localizado dentro da Universidade Federal de Roraima em Boa Vista. O objetivo do centro é prestar serviços de orientação, proteção e integração aos cidadãos venezuelanos e de outras nacionalidades que chegam ao Estado de Roraima²¹.

No mesmo ano também foi criado através da Lei Federal 13.684²², o Comitê Federal de Assistência Emergencial, com intuito de acolher pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

²¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. *Centro de Referência para migrantes e refugiados é inaugurado na UFRR*. Disponível em: <<http://ufr.br/ultimas-noticias/4386-centro-de-referencia-para-imigrantes-e-refugiados-em-roraima-e-inaugurada-na-ufrr>>. Acesso em: 27 dez. 2020.

²² BRASIL. *Lei 13.684, de 21 de Junho de 2018*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)>. htm. Acesso em: 28 dez. 2020.

Atualmente, para travar a disseminação do novo coronavírus entre refugiados, o ACNUR e o Governo brasileiro construíram um hospital de campanha em Roraima. A unidade hospitalar, denominada Área de Proteção e Cuidados, tem capacidade para tratar e isolar até 1.782 pacientes confirmados e suspeitos de Covid-19²³.

Já a Cibai Migrações, missão da igreja católica que atua em conjunto com a Paróquia da Pompéia em Porto Alegre/RS e as Cáritas Arquidiocesanas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro lançaram campanha para arrecadar alimentos que serão revertidos a imigrantes²⁴. Além disso, a Cáritas do Recife beneficiou um grupo de pessoas refugiadas com moradia provisória e alimentos para se prevenirem da Covid-19²⁵.

O ACNUR tem continuado as atividades de proteção nos abrigos temporários da Operação Acolhida,

²³ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas. *Hospital de campanha salva vidas de indígenas contaminados por COVID-19 no Brasil*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/08/08/hospital-de-campanha-salva-vidas-de-indigenas-contaminados-por-covid-19-no-brasil/>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

²⁴ ROLLSING, Carlos. *Paróquia da Pompéia lança campanha para distribuir alimentos a imigrantes durante quarentena*. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2020/04/parouquia-da-pompeia-lanca-campanha-para-distribuir-alimentos-a-imigrantes-durante-quarentena-ck8maz3m001mr01o50gxjv7vh.html>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

²⁵ FONTES, Bruno. *Venezuelanos que viviam em ruas do Recife ganham moradia provisória e alimentos para se prevenir da Covid-19*. TV Globo, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/paranaguaba/noticia/2020/04/29/venezuelanos-que-viviam-em-ruas-do-recife-ganham-moradia-provisoria-e-alimentos-para-se-prevenir-da-covid-19.ghtml>>. Acesso em: 04 Jan.2021

que atualmente acolhem cerca de seis mil refugiados e migrantes venezuelanos nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, no Estado de Roraima²⁶. Essa operação é coordenada pelas forças armadas e tem por objetivos recepcionar, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar imigrantes em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária²⁷.

A Operação Acolhida também criou um plano emergencial para prevenir e conter a propagação do coronavírus nos abrigos de refugiados. Os militares que atuam na operação também foram capacitados para desinfetar e higienizar os locais por onde os imigrantes transitam²⁸.

Em 20 de março de 2020, foi reconhecido o estado de calamidade pública no Brasil, por meio do Decreto Legislativo 6²⁹, como consequência da emergência de

²⁶ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas. *Participação comunitária fortalece prevenção à COVID-19 nos abrigos para venezuelanos em Roraima*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/05/28/participacao-comunitaria-fortalece-prevencao-a-covid-19-nos-abrigos-para-venezuelanos-em-roraima/>>. Acesso em: 04 jan.2021

²⁷ JÚNIOR, Sidmar José Cruz. *A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/338000883_A_OPERACAO_ACOLHIDA_E_A_IMIGRACAO_VENEZUELANA_EM_RORAIMA>. Acesso em: 04 jan.2021.

²⁸ GOVERNO DO BRASIL. *Operação Acolhida realiza desinfecção de abrigos de imigrantes*. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/04/operacao-acolhida-realiza-desinfecacao-de-abrigos-de-imigrantes/article.jpg/view>>. Acesso em: 04 jan.2021.

saúde de importância internacional decorrente do Covid-19.

Ao avaliar as leis existentes nesse período de pandemia podemos perceber que não existem normas específicas para garantir direitos aos imigrantes. Considerando a falta de regulamentos nesse sentido, parte da população do Brasil se mobilizou, com base nos movimentos mundiais, para regularização dos imigrantes.

O país precursor desse movimento foi Portugal que, por meio de uma decisão histórica, em 27 de março de 2020, decidiu deferir todos os pedidos de residência de imigrantes que se encontravam pendentes junto ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Com tal regularização, tais pessoas passar a ter os mesmos direitos garantidos a todo e qualquer cidadão português, incluindo o acesso a programas sociais e a serviços públicos essenciais e a permissão para assinar contratos de aluguel de imóveis e de trabalhos. Esses benefícios valem para todos os imigrantes que tenham feito pedidos de residência legal no país até o dia 18 de março de 2020, quando foi decretado o estado de emergência no país³⁰.

Nesse sentido, afirma o Ministro da Administração
²⁹ BRASIL. *Decreto Legislativo 6 de 2020*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 21 mai. 2021.

³⁰ DELFIM, Rodrigo Borges. *Em meio ao Covid-19, Portugal regulariza imigrantes com pedidos de residência pendentes*. Disponível em: <<https://www.migramundo.com/em-meio-ao-covid-19-portugal-regulariza-imigrantes-com-pedidos-de-residencia-pendentes/>>. Acesso em: 08 jan 2021.

ção Interna portuguesa, Eduardo Cabrita:

Em Estado de Emergência a prioridade é a defesa da saúde e da segurança coletiva. É nestes momentos que se torna ainda mais importante garantir os direitos dos mais frágeis, como é o caso dos migrantes. Assegurar o acesso dos cidadãos migrantes à saúde, à segurança social e a estabilidade e no emprego e na habitação é um dever de uma sociedade solidária em tempos de crise³¹.

A partir de tal ocorrido e depois de todas as manifestações ocorridas em Portugal, que mobilizou a sociedade civil local, surgiram ações semelhantes em outros países como França, Itália, Espanha e o Brasil.

Considerando essa situação de calamidade e inspirada no ocorrido em Portugal e nas demais mobilizações pelo mundo, o Brasil não poderia se ausentar de qualquer posicionamento, considerando o número significativo de imigrantes que chegam todos os anos no país, dessa forma há uma campanha iniciada pela Equipe da Base Warmis – Convergência que reivindica a regularização dos migrantes sem documentos no país³².

A Equipe da Base Warmis com apoio de outros

³¹ DELFIM, Rodrigo Borges. *Projeto na Câmara se baseia em acolhida humanitária para propor regularização de imigrantes no Brasil*. Disponível em: <<https://www.migramundo.com/projeto-na-camara-se-baseia-em-acolhida-humanitaria-para-propor-regularizacao-de-imigrantes-no-brasil/>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

³² BROTTTO, Victória. *Luta contra Covid-19 motiva mobilizações em vários países por regularização migratória; veja quais*. Disponível em: <<https://www.migramundo.com/luta-contra-covid-19-motiva-mobilizacoes-em-varios-paises-por-regularizacao-migratoria-veja-quais>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

grupos que promovem e buscam a garantia de direitos aos mais vulneráveis tais como a Missa Paz, o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e o Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), passaram a divulgar desde o dia 07 de maio de 2020 a hashtag “#RegularizaçãoJá” com a finalidade de mobilizar a população para divulgar a campanha com o intuito de alertar o Governo sobre a necessidade de melhorar o acesso dos imigrantes aos sistemas de saúde, e sendo assim garantir tratamento digno aos que possam estar com os sintomas de Covid-19³³.

No dia 15 de maio de 2020, a bancada do PSOL protocolou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) 2699/20. A proposta do PL tem como base o princípio a regularização migratória para fins humanitários, previsto na Lei de Migração brasileira (Lei 13.445, de 24 maio de 2017)³⁴, e se insere no esforço de combate à pandemia de coronavírus e seus efeitos³⁵.

Conforme art. 1º, parágrafos 1º e 2º do referido Projeto de Lei³⁶, o imigrante que requerer autorização

³³ BROTTO, Victória. *Luta contra Covid-19 motiva mobilizações em vários países por regularização migratória; veja quais*. Disponível em: <<https://www.migramundo.com/luta-contra-covid-19-motiva-mobilizacoes-em-varios-paises-por-regularizacao-migratoria-veja-quais/>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

³⁴ BRASIL. *Lei 13.445 de 24 de maio de 2017*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)>. htm. Acesso em: 21 mai. 2021.

³⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 2699/2020*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252827>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

de residência estará isento de multas, taxas e emolumentos consulares nesse período de pandemia, além disso aqueles que estiverem com processo de regularização migratória em tramitação poderão optar pela regra emergencial se mais benéfica.

Há pontos da PL dispostos no artigo 3º que agilizam o processo de autorização de residência pelos imigrantes como, por exemplo, a facilitação da entrega da documentação e realização dos procedimentos cabíveis em uma única ocasião ou a realização dos procedimentos por via digital.

É dito pelo PSOL, que o Projeto está em harmonia com a Lei de Migração no que diz respeito a acolhida humanitária, referida no art. 14, parágrafo 3º³⁷, que prevê a concessão aos apátridas ou aos nacionais de

³⁶ “Art. 1º É concedida autorização de residência com fundamento na acolhida humanitária, em razão da pandemia de COVID-19 e seus impactos socioeconômicos, ao imigrante que, tendo ingressado no território nacional até a data de início de vigência desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia, assim o requeira.

§ 1º O imigrante que requerer autorização de residência nos termos deste artigo está isento do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares;

§ 2º O imigrante com processo de regularização migratória em tramitação pode optar por ser beneficiado por esta Lei, assim como o solicitante de refúgio que manifestamente expressar sua opção pela solução migratória prevista neste artigo.”

³⁷ “Art. 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:

(...) § 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

qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade como calamidade de grande proporção, o visto temporário no Brasil, mas que inova ao apresentar medidas emergenciais para enfrentar esse problema e garantir direitos.

É importante ressaltar que não restam dúvidas dos impactos socioeconômicos graves causados pelo estado de calamidade em decorrência da pandemia em todo o mundo, ficando claro que a acolhida humanitária de imigrantes que se encontram em território nacional se impõe como dever do Estado brasileiro, seja pela instabilidade política, econômica e ou social no Brasil, ou seja pelas condições e impactos dessa crise nos países de origem que os imigrantes enfrentam, com a finalidade de reduzir a condição de vulnerabilidade e facilitando o acesso aos direitos já estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Para tanto a sociedade permanece mobilizada com a finalidade de impulsionar a aprovação do PL 2699/20 que está aguardando despacho do Presidente da Câmara dos Deputados até o presente momento.

Assim, a cooperação entre as várias esferas de governo, a sociedade civil e órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) presentes em território nacional são a forma mais eficaz de proteger os direitos humanos das pessoas refugiadas e superar desafios e dificuldades existentes na concepção e na implementação 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."

de uma agenda comum em favor do desenvolvimento humano equitativo. Por meio dessas práticas conjuntas é que se alinham ações com compromisso e determinação para garantir uma vida melhor para cada migrante forçado que se encontre no Brasil³⁸.

Diante desse cenário, é possível entender que o Brasil deve promover a inclusão das pessoas refugiadas nas políticas públicas existentes, estruturar melhor os órgãos de acolhimento para garantia de um atendimento mais eficaz, e empenhar-se para suprir as necessidades destas pessoas em situação de vulnerabilidade que merecem a devida atenção e integração na sociedade brasileira.

Conclusão

Ao longo da pesquisa foi possível constatar que embora as legislações pátrias garantam as pessoas refugiadas os mesmo direitos e garantias que os nacionais, na prática a situação é diversa. Esse fato tem ficado mais evidente com a pandemia do novo coronavírus, que tem também afetado de forma drástica a vida dessas pessoas. Muitos estão sem renda familiar, expostos a doença e encontraram dificuldades em acessar o auxílio emergencial proposto pelo governo Federal. Isso só reforça o quanto a pessoa refugiada é colocada em

³⁸ MARQUES, Andressa Clycia Mello de Souza e LEAL, Marília Daniella Freitas Oliveira. Migrantes venezuelanos no Brasil: cooperação como meio para garantir direitos. In *Congresso Internacional de Direitos Difusos*, V.1, 2017. p. 8. Disponível em: <<http://www.editorarealize.com.br/revistas/condif/anais.php>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

condição de desigualdade e vulnerabilidade perante aos nacionais.

Em contrapartida, vemos o protagonismo da sociedade civil, política e militar que tem se articulado para garantir uma vida digna a pessoa refugiada. Na sociedade civil, as Cáritas Arquidiocesanas atuam na promoção dos direitos humanos e no âmbito militar destaca-se a Operação Acolhida, que em conjunto com a ONU e o governo federal tem desempenhado papel importante na sobrevivência desses refugiados. Já na política, o Projeto de Lei 2699/20 complementa e inova a Lei de Migrações de 2017 ao apresentar medidas emergenciais às formas de regularização e direitos já previsto na Lei justamente por estar inserido no contexto dos impactos da pandemia e assim garantir acesso aos benefícios sociais tão necessários nesse momento.

Dessa forma, é necessário reavaliar o sistema e permitir uma facilitação na regularização dos imigrantes para assim terem acesso a serviços públicos, dando a esses a possibilidade de buscar tratamento contra o coronavírus caso necessário.

O Brasil não pode se abster de garantir os direitos a essa parcela da população tendo em vista a sociedade como um todo e a necessidade de unir esforços para combater a pandemia, dessa forma o PL 2699/20 deve ser avaliado e aprovado com urgência tendo em vista a emergência que está sendo vivenciada no Brasil.

Diante do exposto, é evidente que o Executivo

federal traga segurança sanitária aos seus nacionais, porém não pode desprezar os efeitos da Covid-19 na população refugiada. Embora as entidades governamentais, juntamente com a ONU e o ACNUR estejam se mobilizando para garantir condições mínimas de vida a esse grupo, muito ainda precisa ser feito para garantia de seus direitos.

Referências Bibliográficas

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas. *Apelo urgente: COVID-19 intensifica dificuldades de refugiados e migrantes da Venezuela*. 2020.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas. *Hospital de campanha salva vidas de indígenas contaminados por COVID-19 no Brasil*. 2020.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas. *Participação comunitária fortalece prevenção à COVID-19 nos abrigos para venezuelanos em Roraima*. 2020.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado e RODRIGUES, Viviane Mozine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil. *História e Perspectivas. Dimensões*, vol. 27, p. 101-114, 2011.

BROTTO, Victória. *Luta contra Covid-19 motiva mobilizações em vários países por regularização migratória; veja quais*. 2020.

DELFIN, Rodrigo Borges. *Em meio ao Covid-19, Portugal regulariza imigrantes com pedidos de residência pendentes*. 2020.

DELFIN, Rodrigo Borges. *Projeto na Câmara se baseia em*

acolhida humanitária para propor regularização de imigrantes no Brasil. 2020.

FONTES, Bruno. TV Globo. *Venezuelanos que vivem em ruas do Recife ganham moradia provisória e alimentos para se prevenir da Covid-19.* 2020.

GOVERNO DO BRASIL. *Operação Acolhida realiza desinfecção de abrigos de imigrantes.* 2020.

JÚNIOR, Sidmar José Cruz. *A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima.* 2020.

LOBATO, Madson Soares. Questões humanas: o deslocamento de pessoas venezuelanas e as implicações na órbita legal internacional. *Revista Diplomate*, V.5, número3, 2017.

MARQUES, Andressa Clycia Mello de Souza e LEAL, Marília Daniella Freitas Oliveira. Migrantes venezuelanos no Brasil: cooperação como meio para garantir direitos. In *Congresso Internacional de Direitos Difusos*, V.1, 2017.

MARTINS, Elisa. *Quarentena atípica: como refugiados vivem a crise do coronavírus em abrigo de SP.* 2020.

MELO, Luiz G. *Imigrantes Venezuelanos sentem efeitos de pandemia longe da terra natal.* Jornal *acrítica*, 2020.

MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. *Refugiados e Políticas Públicas.* In *Refugiados e Direitos Humanos.* Dourados: Ed. UFGD, 2012.

MOLONEY, Anastasia. *Imigrantes venezuelanos são vítimas de trabalho forçado e abusos no Brasil.* 2020.

NEUMANN, Isadora. *Perda de emprego e queda da renda: a difícil realidade dos imigrantes em tempos de coronavírus.*

GaúchaZH, 2020.

PACHI, Priscilla. *Migrações e um novo desafio face à pandemia do Coronavírus*. Revista MigraMundo, 2020.

ROLLSING, Carlos. *Paróquia da Pompéia lança campanha para distribuir alimentos a imigrantes durante quarentena*. 2020.

SANTOS, Maria Carolina. *Recife: sem auxílio emergencial, indígenas venezuelanos são expostos a Covid-19 e fome*. Uol OperaMundi, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. *Centro de Referência para migrantes e refugiados é inaugurado na UFRR*. 2020.

VIDIGAL, Lucas. *Número de refugiados no Brasil aumenta mais de 7 vezes no semestre; maioria é de venezuelanos*. 2020.

ZAMBERLAM, Jurandir; BOCCHI, Lauro; CORSO, Giovanni; CIMADON, João Marcos. *A Fronteira da Documentação e o Difícil Acesso às Políticas Públicas em Porto Alegre*. Porto Alegre: Solidus, 2013.

Securitização das Migrações, COVID-19 e Seletividade das Políticas Migratórias

Ana Carolina Gonçalves Leite*

Mariana Castro**

Introdução

Este capítulo discute o recrudescimento das medidas de restrição à mobilidade populacional desencadeado com a emergência da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), tomando-o na sua relação com a securitização das migrações já em curso. Diante da análise desse contexto bem como dos seus fundamentos, avança-se à uma problematização sobre a seletividade das políticas migratórias e o atual papel da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹.

Reconhecida desde 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS)², a pandemia foi justificativa para acirrar restrições à mobilidade,

* ~~Professora do Departamento~~ Professora do Departamento de Ciências Geográficas (DCG) e do Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP)

** Mestre em Políticas Públicas em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

² UNA SUS. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. Geral, 2020. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

com o suposto objetivo de conter o avanço de contágio e mortalidade causados pela COVID-19. Contudo, o processo culminou em xenofobia por considerar os migrantes como vetores de problemas sociais de toda ordem e, nesse caso, inclusive de saúde pública, apesar do fechamento das fronteiras ter sido considerado uma iniciativa ineficaz pela própria OMS, acirrando as representações negativas sobre os mesmos, cada vez mais vinculadas a ameaças externas, a de invasores e, assim, espelhadas às do próprio vírus.

A primeira parte do texto trata de apresentar o processo de securitização das migrações como um desdobramento das transformações sofridas pela mobilidade do trabalho, com a atual crise fundamental da reprodução social capitalista, e da territorialização de uma nova gestão de populações tornadas social e paulatinamente supérfluas do ponto de vista da acumulação de capital. Em seguida, expõe-se um mapeamento sucinto de medidas de restrição à mobilidade engendradas com a emergência da pandemia. Por fim, aborda-se o papel hodierno da Convenção de 51³, considerando, por um lado, os esforços para sua não banalização e, por outro, o acirramento da seletividade das políticas migratórias e suas consequências.

1. Crise do Trabalho, Gestão Populacional e Securitização das Migrações

Nas discussões sobre o cenário das migrações, so-

³ Ibid.

bretudo internacionais, no contexto da pandemia do novo coronavírus, tem sido sistematicamente apontado o recrudescimento de restrições, com exemplos que vão do fechamento das fronteiras à suspensão de solicitações de refúgio, com consequências graves e dolorosas para as pessoas em mobilidade⁴. A esse respeito, autores destacam ainda, e com razão, a existência de uma histórica associação entre o advento de doenças e a presença de estrangeiros⁵, estigmatizados na condição de estranhos à nossa porta, conforme Bauman⁶.

Essa associação foi marcante durante a epidemia de ebola, em 2014, quando Canadá Austrália e outras nações restringiram o ingresso de pessoas provenientes dos países mais afetados pela doença (Libéria, Guiné e Serra Leoa) à revelia da OMS que apregoava que tais restrições obstaculizariam a atenção aos países atingidos⁷. Foi também essa associação a embasar a intensificação do racismo contra pessoas negras migrantes, mesmo provenientes de locais onde não havia

⁴Cf. BAENINGER, R. et. al. (Coords.); ZUBEN, C. et. al. (Orgs.).

Migrações internacionais e pandemia de covid-19. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>>. Acesso em: 15, fev. 2021.

⁵ Para dar apenas um exemplo, menciona-se a produção acadêmica da professora da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da USP, Deisy Ventura, inclusive a anterior à pandemia de covid-19.

⁶ BAUMAN, Z. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

⁷ VENTURA, D. Impactos das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. *SUR – Revista internacional de direitos humanos*, v. 13, n. 23, 2016, p. 61-75. Disponível em: <<http://www.mondialisations.org/medias/pdf/EbolaPT.pdf>>. Acesso em: 03, mar. 2021.

ebola, como sofrido por haitianos no Brasil⁸.

Nos anos 1980, não foi diferente com a epidemia de HIV/Aids. Estigmatizou-se estrangeiros, homossexuais, usuários de drogas e profissionais do sexo na construção social da doença identificando-os como grupos que ofereceria risco de contaminação mais sério⁹. Estudos sobre as campanhas de prevenção na China e as acusações norte-americanas contra o Haiti, esse último levou Farmer¹⁰ a desenvolver o conceito de responsabilização étnica das vítimas, evidenciam isso. Os epítetos popularizados para as três pandemias reconhecidas pela OMS no século XX são igualmente significativos: gripe espanhola (1918-1919), gripe asiática (1957-1958) e gripe de Hong Kong (1968-1969)¹¹.

Entretanto, um olhar sobre o processo de constituição da reprodução social capitalista e a peste negra – também chamada peste húngara, sueca e peste de Milão, respectivamente em Lorena, Toulouse e no Chipre, revelam que a associação é muito mais antiga. Delumeau¹² sugere isso, estudando comportamentos coletivos na epidemia e o impulso de identificar culpa-

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ FARMER, P. *SIDA en Haïti. La victime accusée*. Paris: Les Éditions Karthala, 1996.

¹¹ VENTURA, D. Pandemia e estigma: nota sobre as expressões “vírus chinês” e “vírus de Wuhan”. In: BAENINGER, R. et. al. (Coords.); ZUBEN, C. et. al. (Orgs.). *Migrações internacionais e pandemia de covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 95-103.

¹² DELUMEAU, J. *La peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles) – Une cité assiégée*. Paris: Fayard, 1978.

dos, entre eles estrangeiros ou quaisquer outros que se acredita não estarem plenamente integrados à determinada comunidade¹³.

Por um lado, a alusão à persistência histórica da associação entre doença e estrangeiros é central, na medida em que pode conduzir, sobretudo em seu nexos com a modernização capitalista, ao debate sobre a emergência de uma lógica identitária engendrada no âmbito dessa forma de socialização e que, desde logo, estabelece a produção do “outro” como depositário dos atributos cindidos pela progressiva centralidade assumida pela esfera do valor, da produção mercantil, da racionalidade ocidental. Esse “outro” é produzido, historicamente, em diferentes planos daquela socialização, o que oferece uma chave interpretativa para problematização dos processos de formação do racismo, do patriarcado, do anticiganismo, da xenofobia etc. Contudo, a análise deve tomar em conta a necessária crítica à lógica identitária, reconhecendo que não há fórmula geral para explicar tais processos. Cada circunstância tem de ser investigada concretamente, a partir das relações particulares entre concreto e abstrato¹⁴.

Por outro lado, retomar a história da associação doença/estrangeiros como momento da discussão sobre as restrições à mobilidade encetadas a partir

¹³ Ibid.

¹⁴ Cf. SCHOLZ, R. A nova crítica social e o problema das diferenças. Revista EXIT! *Crise e crítica da sociedade da mercadoria*, n. 1, 2004, p. 1-15. Disponível em: <http://www.obeco-online.org/roswitha_scholz3.htm>. Acesso em: 22 jan. 2021.

da pandemia não deve frear a investigação de outros processos responsáveis pelo recrudescimento acima referido. Feldman-Bianco¹⁵ já identificara acirramento das restrições à mobilidade resultante de uma securitização das migrações. Esse processo consiste na consolidação de lógicas policiais de governança de fronteiras que redefinem estratégias utilizadas por migrantes em termos de imigração irregular, tráfico de pessoas ou contrabando de migrantes. Ocorre então a criminalização de determinados sujeitos como migrantes indocumentados, inclusive solicitantes de refúgio, profissionais do sexo, moradores das periferias urbanas, populações negras e pobres. O histórico processo de produção do “outro” ganha uma nova roupagem: a governança de racionalidade tecnocrática preside a produção de categorias sociais, amparada numa mescla de componentes jurídicos e morais, indesejáveis, organizadas sempre a partir da interseccionalidade entre racialização, hierarquias patriarcais e de classe e nacionalismos.

Não que a autora¹⁶ desconsidere o longo processo de constituição do “outro” e, especificamente, do estrangeiro racializado, em curso desde a formação dos Estados-Nacionais. Porém, busca localizar a emer-

¹⁵ FELDMAN-BIANCO, B. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. Dossiê migrações e políticas de acolhida: o direito a acolhida e o caráter securitário das leis de migração. *Travessia – Revista do migrante*, ano XXXI, n. 83, 2018, p. 11-36. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38868.pdf>>. Acesso em: 15, fev. 2021.

¹⁶ Ibid.

gência de um regime global de controle das migrações relacionada à emergência do capitalismo neoliberal. Dinâmicas de flexibilização do capital e precarização do trabalho, aprofundam desigualdades sociais e exclusão, até o ponto da produção de um contingente de despossuídos, movida pelo acirramento de deslocamentos sociais e ecológicos, expulsões, brutalidade, negação de direitos e de condições de exercício pleno da vida humana¹⁷.

Sugestões como as de Feldman-Bianco¹⁸ sobre a atual conjuntura permitem-nos retomar elementos centrais em que se assentam as modernas migrações buscando compreendê-los em sua dinâmica histórica.

Amparado na análise marxiana sobre a reprodução do capital, Gaudemar¹⁹ ofereceu três eixos de elementos críticos para tomarmos as migrações como momento da mobilidade do trabalho. Num deles, o autor mostrou como o pensamento econômico clássico e neoclássico pautara-se na apologia à mobilidade perfeita do trabalho, que deveria funcionar como espelho da própria mobilidade do capital. O horizonte da mobilidade livre, sem barreiras, revela-se na reivindicação da circulação dos trabalhadores como pura mercadoria, força de trabalho, a balizar as necessidades de equilíbrio de um mercado de trabalho total.

¹⁷ SASSEN, S. *Expulsões: Brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

¹⁸ Op. Cit.

¹⁹ GAUDEMAR, J. P. *Mobilidade do trabalho e acumulação de capital*. Lisboa: Editorial Estampa, 1977.

Noutro eixo, Gaudemar²⁰ apontou os fundamentos dessa moderna liberdade. Sua face positiva surge como possibilidade de ir e vir que já não esbarra nos conhecidos limites da socialização medieval. Contudo, a relação não se estabelece sem passar pela face negativa da expropriação, momento central da formação da liberdade. Ser livre exige, portanto, tornar-se livre. Seja da terra, dos meios de produção ou de quaisquer condições de reprodução social que não sejam mediadas pela socialização capitalista. Por fim, o autor²¹ apresentou inúmeras modalidades em que o exercício da mobilidade do trabalho é explorado em proveito da otimização da reprodução do capital, os deslocamentos espaciais, portanto, as migrações aqui incluídas, viabilizando ampliação constante da extração de riqueza, da docilização dos corpos e da heteronomia dos trabalhadores.

O confronto entre os fundamentos das modernas migrações e suas condições de reprodução contemporâneas sugere ter havido profundas mudanças a empurrar o exercício da mobilidade do trabalho para além dos limites da flexibilização e da precarização, a recriar a expropriação em que se funda a liberdade burguesa como expulsões mais e mais brutais, a decompor a apologia à mobilidade perfeita em intensificação de barreiras à circulação. Entender o processo passa por considerar a socialização capitalista em sua transformação constante, presidida pelo incremento

²⁰ Ibid.

necessário em desenvolvimento técnico que a concorrência exige, a transformar as próprias relações sociais de produção. Passa também por considerar que só aparentemente essa escalada é um ascenso, pois, substituindo o trabalho vivo em acelerado processo de mecanização, o capital acaba por ir minando a base de suas condições de reprodução²².

Essa tendência crítica identificada por Marx, não apenas ganhou maiores proporções a partir dos anos 1970, com a quarta revolução industrial, de base microeletrônica, mas passa por rupturas que configuram uma crise do trabalho, caracterizada pela superfluidade dos trabalhadores, com relação ao atual estágio das forças produtivas, mas numa sociedade que não deixara de ser organizada pela mobilidade do trabalho²³. São essas as condições de existência do regime global de controle das migrações e, em última instância, da própria neoliberalização do capitalismo. Nesse contexto de descartabilidade ampliada, tanto aversão a estrangeiros como racialização dos corpos indesejáveis podem até ter semelhanças com as políticas migratórias do início do século XX ou mesmo anteriores. Contudo, essas políticas operavam dentro do escopo do desenraizamento e da incorporação pelo mundo do trabalho, num processo de mobilização constante. Hoje, esse ho-

²¹ Ibid.

²² MARX, K. *O capital. Crítica da economia política*. Volume IV. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

²³ KURZ, R. A substância do capital Revista EXIT! *Crise e crítica da sociedade da mercadoria*, n. 1, 2004, p. 1-39. Disponível em: <<http://www.obeco-online.org/rkurz203.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

rizonte de integração é cada vez mais precário, quando não inexistente, ao passo que se acirram as expulsões, resultado catastrófico da intensificação desenfreada da produção e da produtividade, cuja destrutividade das consequências são mais que nunca visíveis com a atual pandemia²⁴.

Oriundos do desmoronamento local do mundo do trabalho, das condições de sobrevivência, do estado de direito e até de Estados-nacionais, os migrantes encontram a sua frente outras formas da mesma crise, já que os escassos supostos oásis do desenvolvimento se encastelam com muros, cercas e violência institucional e física. E já que diante da concorrência acirrada – por recursos só aparentemente escassos numa sociedade de superprodução estrutural, o migrante é indesejável, incorporada ou não sua força de trabalho para fazer colheitas ou limpar privadas superexplorada e desregulamentadamente. As políticas migratórias contemporâneas são a síntese do processo descrito. Em poucas palavras, gestão tecnocrática de corpos racializados, vulnerabilizados, descartabilizados e objetos de um estado de exceção tornado regra.

2. Acirramento da Gestão Fronteiriça e Migratória com a COVID-19

Com a pandemia de covid-19, os países adotaram medidas de recrudescimento das restrições à mobili-

²⁴ WALLACE, R. *Pandemia e agronegócio: Doenças infecciosas, capitalismo e ciência*. São Paulo: Igra Kniga e Editora Elefante, 2020.

dade com a justificativa de conter o avanço do vírus, embora a própria OMS tenha considerado a medida improdutiva²⁵, resultando, entre outros fatores, numa considerável queda no número de refugiados reassentados em 2020, com relação a 2019.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) contabilizou o reassentamento de apenas 15.425 refugiados entre janeiro e setembro de 2020 contra 50.086 em igual período, no ano de 2019²⁶. Para a Alta Comissária Adjunta para Proteção, Gillian Triggs²⁷, é “*un golpe para la protección de los refugiados y para la capacidad de salvar vidas y proteger a los que están en mayor riesgo*”²⁸.

Nos Estados Unidos da América (EUA), essas restrições já vinham se recrudescendo bastante com as medidas de securitização de fronteiras e abertamente anti-migrantes do governo Donald Trump (2016-2020), cuja campanha teve essa retórica como um dos seus pilares²⁹.

Embora não tenha conseguido completar a

²⁵ JORNAL DO COMÉRCIO. *Para OMS, fechar fronteiras e restringir viagens devido ao coronavírus é ineficaz*. Internacional, 2020.

Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/internacional/2020/07/749544-para-oms-fechar-fronteiras-e-restringir-viagens-contra-o-coronavirus-e-ineficaz.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

²⁶ NOTÍCIAS ONU. *La covid-19 provoca un fuerte descenso de los niveles de reasentamiento de refugiados*. Migrantes y refugiados, 2020. Disponível em: <https://news.un.org/es/story/2020/11/1484332>. Acesso em: 20 jan. 2021.

²⁷ Ibid.

²⁸ Um golpe para a proteção dos refugiados e para a capacidade de salvar vidas e proteger aos que estão em maior risco (tradução livre).

²⁹ NOVELLI, V. *Governo Trump concluiu apenas 60% da obra do muro na fronteira com México*. Veja, Mundo, 2020. Disponível em: <<https://>

construção do muro entre México e EUA, sua gestão conduziu recordes de prisão de imigrantes nas fronteiras, de violações de direitos humanos em centros de detenção superlotados, separou crianças migrantes de seus familiares, proibiu que solicitantes de refúgio aguardassem a emissão de seus documentos dentro do país³⁰, além de ter buscado promover a qualquer custo a contenção do ingresso de imigrantes provenientes da América Central³¹.

Na pandemia, o processo foi muito acelerado, embora se deva considerar a forte presença de migrantes na linha de frente daqueles serviços considerados essenciais, permitindo que a circulação mercantil prosseguisse no isolamento social, via de regra, às custas do sofrimento daqueles trabalhadores. Inclusive, muitos migrantes doentes deixaram de buscar ajuda médica com medo de detenção e deportação³². Trump anunciou um veto temporário à migração para supostamen-

veja.abril.com.br/mundo/governo-trump-concluiu- apenas-60-da- obra-do-muro-na-fronteira-com-mexico/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

³⁰ Ibid.

³¹ Trump cogitou “medidas extremas”, como atirar nas pernas dos migrantes, instalar espinhos nos muros de fronteira, além do uso de armas de calor, desenvolvidas há duas décadas, mas ainda utilizadas por questões éticas. Avançaram também pressões sobre o México e acordos de “terceiro país seguro” com El Salvador, Guatemala e Honduras. VEJA. *Autoridades dos EUA cogitaram usar “arma de calor” contra imigrantes*. Mundo, 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/autoridades-dos-eua-cogitaram-usar-arma-de-calor-contra-imigrantes/>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

³² ISTO É. *Nos EUA, medo afasta dos hospitais imigrantes em condição ilegal com covid-19*. Comportamento, 2020. Disponível em: <<https://istoe.com.br/nos-eua-medo-afasta-dos-hospitais-imigrantes-em-condicao-ilegal-com-covid-19/>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

te proteger o emprego dos norte-americanos. A medida não foi implementada, mas seu anúncio, sozinho, contribuiu para fortalecer a xenofobia, estimulando a associação entre deterioração das condições de trabalho no país e concorrência entre trabalhadores nacionais e migrantes³³.

Em maio de 2020, os EUA fecham sua fronteira sul por tempo indeterminado para “impedir” a disseminação da pandemia³⁴. Trump assinala que “há um risco sério de que a COVID-19 seja introduzida no país através dos portos de entrada” e que migrantes indocumentados são detidos “muito juntos uns dos outros durante horas ou dias”, piorando a chance de contaminação³⁵.

Desde o início de março de 2020, vinham sendo emitidas ordens de expulsão imediata de qualquer solicitante de refúgio do território estadunidense e no período entre o dia 20 de março e o fim do mês de abril, aproximadamente 20 mil migrantes foram barrados na fronteira³⁶. Em junho, Trump defendeu que restrições emergenciais vigentes para a pandemia fossem perma-

³³ VEJA. *EUA vão tornar permanentes restrições à imigração impostas por pandemia*. Mundo, 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/eua-vaio-tornar-permanente-restricoes-a-imigracao-impostas-durante-pandemia/>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

³⁴ SANDOVAL, P. X. de. *Donald Trump fecha indefinidamente a imigração por terra sob argumento de conter o coronavírus*. El País, Internacional 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-05-20/donald-trump-fecha-indefinidamente-a-imigracao-por-terra-sob-argumento-de-conter-o-coronavirus.html>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

mentes. Em termos práticos, essas regras consolidam novos limites para solicitações de asilo no país³⁷.

Na Europa, a criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), em 2004, para proteger as fronteiras da União Europeia (UE) e dos países associados ao espaço Schengen, e sua ampliação afim de atuar como polícia fronteiriça, em 2016, após o ápice da crise migratória de 2015³⁸, foram bastante significativas para o controle da mobilidade. Com a pandemia, a Comissão Europeia estudou avançar nas políticas de expulsão de migrantes em situação irregular³⁹. Informações sobre a primeira operação da FRONTEX no contexto da covid-19, inclusive com a quantidade de migrantes em situação irregular detidos, estavam disponíveis no site da agência. Entretanto, o link foi retirado do ar⁴⁰. A imprensa europeia noticiou amplamente que agentes da FRONTEX atuaram entre março e agosto de 2020 para impedir o ingresso de imigrantes na UE. O diretor da agência, Fabrice Le-

³⁷ Ibid.

³⁸ O GLOBO. *UE aprova a criação de corpos de agentes fronteiriços europeus*. Mundo, 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/ue-aprova-criacao-de-corpo-de-agentes-fronteiricos-europeus-19656741>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

³⁹ MIGUEL, B. *UE impulsiona pacto migratório baseado na blindagem de fronteiras e expulsão de irregulares*. El país, Internacional, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-06-22/ue-impulsiona-um-pacto-migratorio-baseado-na-blindagem-de-fronteiras-e-expulsao-de-irregulares.html>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁴⁰ Disponível em: <<https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/50-people-smugglers-arrested-in-international-operation-led-by-frontex-BKwxK9>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ggeri, negou tais afirmações⁴¹.

Ademais, Piza⁴² aponta uma externalização do controle fronteiriço através de acordos entre países do norte da África e Oriente Médio com a UE. A FRONTEX devolveu migrantes de distintas nacionalidades africanas da Itália para a Líbia, que não permitira o desembarque sob a justificativa de que seus portos não eram seguros devido à pandemia – ironicamente o mesmo pretexto dado pelo Itália para a devolução⁴³, o que levou os migrantes a enfrentar o confinamento forçado em navios impedidos de atracar.

Na Espanha, embora os imigrantes em situação irregular possam acessar o sistema sanitário e de saúde, a regularização geral segue negada⁴⁴. O ministro de Inclusão, Seguridad Social e Migrações, José Luis

⁴¹ OBSERVADOR. *Frontex rejeita envolvimento de embarcações portuguesas e romenas em operações que impediram entrada de migrantes na EU*. Mundo/Migrantes, 2020. Disponível em: <<https://observador.pt/2020/12/01/frontex-rejeita-envolvimento-de-embarcacoes-portuguesas-e-romenas-em-operacoes-que-impediram-entrada-de-migrantes-na-ue/>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁴² PIZA, D. de T. *Mobilidade humana e coronavírus: Mobilidade, confinamento e migração na pandemia*. 2020. Disponível em: <<https://www.museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/mobilidade-humana-e-coronavirus-mobilidade-confinamento-e-migracao-na-pandemia>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁴³ O GLOBO. *Itália fecha portos e proíbe desembarque de migrantes por causa do novo coronavírus*. Mundo, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/italia-fecha-portos-proibe-desembarque-de-migrantes-por-causa-de-novo-coronavirus-1-24359593>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁴⁴ VARGAS, J. *¿Por qué España no puede regularizar migrantes como Italia o Portugal? Público, Regularización de migrantes durante la covid-19*, 2020. Disponível em: <<https://www.publico.es/sociedad/regularizacion-migrantes-covid-19-espana-no-regularizar-migrantes-italia-portugal.html>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

Escrivá⁴⁵, assinalou que em hipótese alguma essa seria uma opção em virtude do Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo de 2008⁴⁶. Portugal e Itália, por seu turno, criaram concessões expressas de residência e trabalho não apenas para viabilizar o acesso à saúde, mas, também, para possibilitar contratos de trabalho⁴⁷. Não à toa essa medida fora anunciada na Itália pela Ministra da Agricultura, uma vez que se centrava nos trabalhadores temporários do campo, historicamente superexplorados⁴⁸.

Mesmo em países como a Alemanha, com políticas migratórias nalguns aspectos menos restritivas, a pandemia justificou inflexões significativas, tais como a suspensão temporária das transferências de solicitantes de refúgio para o país, a permissão de reunificação familiar e mesmo a proibição ou limitação a casos excepcionais de entrada de imigrantes. Em contraste, o retorno dos alemães que estavam fora do país não foi suspenso, como se só imigrantes pudessem carregar o vírus. Por fim, as condições dos centros de acolhimento dos solicitantes de refúgio tornaram-se ainda mais precárias⁴⁹.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Com efeito, os países signatários do pacto são, em última instância, soberanos com relação às suas políticas migratórias. Contudo, a União Europeia defende e pressiona por uma política comum já que pessoas regularizadas num ou noutro país podem posteriormente deslocar-se por toda a Europa. Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ GOMES, K. Alemanha: Covid-19 restringiu política de “portas abertas”. In: BAENINGER, R. et. al. (Coords.); ZUBEN, C. et. al.

Na Grécia, uma quarentena rigorosa foi decretada no campo de refugiados de Moria, na ilha de Lesbos, logo no começo da pandemia⁵⁰. Manifestações contra a medida culminaram num grave incêndio que provocou a saída massiva de pessoas refugiadas da área. Embora o foco inicial do incêndio tenha sido atribuído aos manifestantes, nada garante que os diversos outros focos não tenham começado desde fora, uma vez que outros ataques incendiários já ocorreram anteriormente, ligados à forte oposição a existência do campo pela população local⁵¹.

Ademais, o fechamento de Moria e a transferência dos internos para instalações mais bem preparadas vem sendo defendido por organizações de defesa de Direitos Humanos já que lá não há nenhuma condição para o cumprimento das regras de segurança epidemiológica, sem banheiros, água ou sabão para todos e com a superlotação de 13 mil pessoas num espaço inicialmente projetado para 2.500⁵².

O acirramento de medidas restritivas à mobilidade, todavia, não se limitou aos países do Norte. Na América Latina e no Caribe, entre 14 e 30 de março,

(Orgs.). *Migrações internacionais e pandemia de covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 149-153.

⁵⁰ MOURENZA, A. *Incêndio destrói campo de refugiados na Grécia e deixa quase 13.000 pessoas sem teto*. El País, Internacional, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-09/incendio-destrui-campo-de-refugiados-na-grecia-e-deixa-quase-13000-pessoas-sem-teto.html>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

20 países fecharam fronteiras terrestres e restringiram deslocamentos⁵³. Chile, Equador e Honduras decretaram estado de exceção, com restrições inclusive à circulação interna⁵⁴. Na Costa Rica, tais medidas atingiram migrantes em situação regular que tinham permissão de residência e que foram proibidos de reingressar entre 25 de março e 1 de agosto sob pena de cancelamento de permissão, solicitação de permanência e até deportação⁵⁵.

O fechamento de fronteiras confinou migrantes na ponte que liga o Peru e o Brasil por mais de dois meses⁵⁶. Sem conseguir adentrar o território brasileiro, o grupo com cerca de 30 pessoas não pôde igualmente voltar para o país andino. Aqueles que buscaram atravessar a divisa de maneira irregular foram detidos, sendo deportados em seguida. Foi somente mediante intervenção judicial que o grupo todo logrou solicitar

⁵³ LEÃO, A. V.; FERNANDES, D. Políticas de imigração no contexto da pandemia de covid-19. In: FERNANDES, D., BAENINGER, R. (Coords.); CASTRO, M. C. G. et. al. (Orgs.). *Impactos da pandemia de COVID-19 nas migrações internacionais no Brasil: Resultados de pesquisa*. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 20-34. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2021.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ PRAZERES, L. *Barrados por portaria, imigrantes se abrigam em ponte na fronteira entre Brasil e Peru enquanto tentam entrar no país*. O Globo, Mundo, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/barrados-por-portaria-imigrantes-se-abrigam-em-ponte-na-fronteira-entre-brasil-peru-enquanto-tentam-entrar-no-pais-24570622>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

refúgio no Brasil⁵⁷.

A população venezuelana que vive no Brasil ou tenta entrar no país foi bastante afetada pelo fechamento das fronteiras terrestres, impedida de acessar o Sistema Único de Saúde (SUS) ou de fazer o deslocamento pendular⁵⁸, comum nas cidades de fronteira. Além disso, grande parte das portarias no país estabeleceu a possibilidade de responsabilização civil, administrativa e penal, repatriação, deportação imediata e inabilitação de solicitações de refúgio, criando, portanto, um dispositivo ilegal de deportação já que a Lei de Migração brasileira (Lei 13.445/2017)⁵⁹ proíbe tal sanção sem o devido processo legal⁶⁰.

3. Seletividade das Políticas Migratórias e Atual Papel da Convenção de 51

O mapeamento aqui apresentado abarca exemplos do recrudescimento das medidas restritivas à mobili-

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Deslocamento diário ou curto para exercer atividades como trabalhar, estudar, consumir, etc., em outro município que não o seu de moradia. No caso específico, faz-se referência a municípios de países distintos, mas próximos por estarem na fronteira.

⁵⁹ Brasil. *Lei 13.445, de 24 de maio de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#:~:text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20o%20emigrante>. Acesso em: 24 fev. 2021.

⁶⁰ LEÃO, A. V.; FERNANDES, D. Políticas de imigração no contexto da pandemia de covid-19. In: FERNANDES, D., BAENINGER, R. (Coords.); CASTRO, M. C. G. et. al. (Orgs.). *Impactos da pandemia de covid-19 nas migrações internacionais no Brasil*: Resultados de pesquisa. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 20-34.

dade, o qual foi considerado inédito pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), em sua sistematização dos dados globais: 225 países, territórios ou áreas impuseram algum tipo de restrição nas fronteiras em 2020⁶¹. Parte importante das medidas incidiram sobre migrantes internacionais, refugiados e solicitantes de refúgio, como vimos, construídos enquanto vetor de problemas econômicos e sociais, embora seu número seja consideravelmente menor que o dos viajantes de curta duração, negócios ou turismo, cuja mobilidade fora reconhecida pelo impacto que teve na disseminação da pandemia, na sua relação com os circuitos do capital⁶². Tais medidas aumentam os riscos impostos a algumas formas de mobilidade, já que migrantes ficaram sem acesso adequado a regularização jurídica, sistemas sanitários e de saúde, passíveis de deportação, em situações precárias de confinamento, etc.

Baeninger⁶³, num exame sobre o caráter possivelmente duradouro do acirramento destas restrições,

⁶¹ OIM. *Global Mobility Restriction Overview*. COVID-19 Mobility Impacts Update Series, 2021. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DTM-Covid19%20Global%20Overview%20Output%2018.01.2021%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 21, jan. 2021.

⁶² PENNEY, J. Coronavírus começou na China, mas a Europa foi polo do contágio global. *The Intercept Brasil*, 2020. Disponível em: <<https://theintercept.com/2020/04/04/coronavirus-europa-china/>>. Acesso em: 21, jan. 2020.

⁶³ BAENINGER, R. Migrações internacionais e a pandemia de covid-19: mudanças na era das migrações? In: BAENINGER, R. et. al. (Coords.); ZUBEN, C. et. al. (Orgs.). *Migrações internacionais e pandemia de covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 211-222.

dialoga com teses que sugerem um possível declínio nas migrações e até o fim de uma era da hiper mobilidade em virtude de aumento do controle migratório, políticas de isolamento social, aumento do desemprego, da xenofobia, etc. Ela aponta algumas consequências já visíveis 1) para os imigrantes qualificados em empresas transnacionais e mobilidade estudantil, em virtude do fechamento de plantas, separação entre espaço de trabalho e de produção, trabalho e ensino remoto; 2) no mercado secundário de trabalho, em razão dos impactos da pandemia na oferta de trabalho, mesmo precário; 3) no deslocamento interno em países de trânsito migratório, o qual já se vê acirrado; 4) no envio de remessas. Ademais, imigrantes pobres ou pessoas refugiadas seguiriam submetidos a rotas de coiotes e a sua classificação como irregulares.

As análises teóricas e empíricas aqui desenvolvidas reforçam justamente esse último aspecto da questão, exigindo considerar ainda que a pandemia acirra as brutais expulsões que dão a tônica da sociedade atual, agravadas pelo desmoronamento das condições de sobrevivência, acesso a direitos e trabalho. A derrocada do mundo do trabalho, por sua vez, não acaba com essa forma de dominação, mas, antes, aproxima a realidade dos imigrantes que se dirigiam ao mercado de trabalho secundário à dos imigrantes pobres e pessoas refugiadas, nos termos da autora⁶⁴, não só dificultando as suas condições de inserção, mas inviabilizando

⁶⁴ Ibid.

qualquer acesso a trabalho que não seja descontínuo, eventual e fragmentado, ou seja, próprio da condição de superfluidade.

Diante desse quadro, a pergunta sobre as consequências da pandemia não pode limitar-se às novas morfologias e ritmos da mobilidade, mas deve considerar seu par complementar, o confinamento como padrão territorial que emerge desses conflitos: muros, cercas, detenções, campos de refugiados, periferias globais cada vez mais semelhantes a campos de concentração a céu aberto, entre outros elementos da mobilidade do trabalho de crise, em meio ao regime global de controle das migrações que dela é decorrente⁶⁵.

É a representação do imigrante como vírus que justifica o tamanho recrudescimento das medidas restritivas. Derrida perguntara-se sobre os fundamentos da parasitologia e da virologia. Para ele, o vírus é algo externo que introduz uma desordem e que não é vivo nem não-vivo⁶⁶. A imagem do vírus como causador de desordem tem como pressuposto uma concepção da sociedade como corpo perfeito e ao mesmo tempo fechado. Já a ideia de vida, a que o vírus não corresponde, pressupõe o pleno funcionamento daquele cor-

⁶⁵ LEITE, A. C. G.; GIAVAROTTI, D. M. Padrão territorial e crise do trabalho: o confinamento como forma de territorialização das relações sociais capitalistas contemporâneas. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 29, n. 1, p. 32-50, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-215X2020000100032&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁶⁶ DERRIDA, J. A farmácia de Platão. São Paulo: Iluminuras, 2019. p. 77.

po, para que o mesmo se mantenha ideal e encerrado em si mesmo. Assume então a forma parasitária tudo o que não corresponde a essa idealização ou venha a afetá-la, direta ou indiretamente. Ou seja, tudo que supostamente é ou vem de fora adoece e, mais que isso, contamina. Assim, expulsar o parasita, exige, nas palavras de Derrida, “reconduzir o de fora ao seu lugar” ou, ainda, “manter o fora, fora”⁶⁷.

O migrante, na condição daquele que foi colocado para fora, que foi tornado descartável, que foi desidentificado do padrão instituído pelo *modus operandi* da sociedade e que, finalmente, foi expulso do campo de reconhecimento da sua lógica identitária, deixa de ser bem-vindo. Como sugere Preciado⁶⁸, não está imunizado. “Munus”, raiz da palavra imunizado, historicamente significou o tributo necessário de ser pago para viver em comunidade. Os que já não podem “pagar” ficam desmunidos e passam a representar eles próprios o vírus invasor que desestabiliza.

E nesse quadro torna-se, por fim, necessário perguntar-se sobre o papel atual da Convenção de 51⁶⁹, num contexto em que os termos clássicos da separação entre migrações forçadas e migrações econômicas acabam por se ir borrando.

Como o conjunto dos capítulos desse livro trata de detalhar, a categoria jurídica de refugiado emergiu

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ PRECIADO, P. *Aprendendo com o vírus*. 2020. Disponível em: <<http://agbcampinas.com.br/site/2020/paul-b-preciano-aprendendo-com-o-virus/>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

⁶⁹ Ibid.

a partir da Convenção de 51 em decorrência dos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, buscando dar conta do alto número de deslocados e apátridas produzidos pelo conflito. Segundo aponta Aydos⁷⁰, é uma definição de um momento particular da história, elaborada para proteger um grupo de pessoas específico: os europeus que fugiram do seu Estado de residência em busca de abrigo noutros países, antes de 1º de janeiro de 1951. Buscando alargá-la em virtude dessa intrínseca limitação, instrumentos jurídicos como o Protocolo de 1967, a Convenção da União Africana sobre Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente em África de 1969 e a da Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índia sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)⁷¹ foram elaborados num esforço de proteger deslocados que vinham sendo produzidos em novos contextos, envolvendo conflitos internos, ditaduras e outras formas de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Considera-se, por um lado, os esforços para a não banalização do sistema de proteção aos refugiados, a única categoria de migrações forçadas (e até mesmo voluntária) que conta com um sistema de proteção in-

⁷⁰ AYDOS, M. R. *Migração Forçada: Uma abordagem conceitual a partir da imigração de angolanos para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, Brasil (1970-2006)*. Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para a obtenção do Título de Mestre, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/279346/1/Aydos_MarianaRecena_M.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

⁷¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

ternacional. Desse ponto de vista, um alargamento dos institutos legais específicos a outras categorias de migração obstruiria a formulação de novos mecanismos de proteção, além de enfraquecer a eficácia do único mecanismo existente, aumentando a vulnerabilidade tanto refugiados como de outros migrantes internacionais. O ponto central para discernir os limites da cobertura daquela proteção seria a ênfase no bem fundado temor de perseguição. Pessoas e grupos que migram pela violação de direitos econômicos, sociais ou culturais podem e devem recorrer ao seu próprio país, pois não há um agente perseguidor e sim negligência por parte do Estado⁷².

Por outro, considera-se o recrudescimento das medidas restritivas à mobilidade como acirramento da seletividade das políticas migratórias, cujas consequências são a vulnerabilização e até mesmo criminalização das migrações. Hathaway⁷³ destaca que a categoria jurídica se refere, em geral, ao indivíduo, sujeito de direitos, desvencilhando-o das dinâmicas socioeconômicas e culturais que produzem seu deslocamento. Na atual experiência de totalitarismo de mercado, tais dinâmicas não podem ser desconsideradas, uma vez que

⁷² JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista direito GV*, v. 6, n.1, 2010, p. 275-294. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁷³ HATHAWAY, J. C. Forced Migration Studies: Could We Agree Just to "Date". *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n.3, 2007, p. 349-369. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jrs/article/20/3/349/1591558>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

o sentido da sociedade deixou de viabilizar a integração de muitos migrantes, seja pelo trabalho, seja pelo direito, produzindo descartabilizados cujo horizonte muitas vezes os mantém *in-between*⁷⁴ numa sociedade de confinamento que se aproxima, toda ela, cada vez mais à forma de um campo.

Essas condições que dificultam a integração são também as que comprometem a sobrevivência local e empurram populações a tornarem-se migrantes⁷⁵. Elas fogem, como refugiados, do desmoronamento das condições de sobrevivência, acesso à direitos e ao trabalho. Diretamente não há um agente perseguidor e, em tese, poderiam recorrer aos Estados negligentes, se não fugissem também da decadência desses próprios Estados, como revela a crise venezuelana ou as caravanas da América Central. Assim também, escapam da militarização, da proliferação de milícias, grupos armados e de controle territorial, resultantes do enfraquecimento e/ou desmantelamento de Estados-nacionais.

Pode parecer que a proteção dos migrantes se dará pelo fortalecimento de instituições e normativas legais. Moulin⁷⁶, no entanto, observa que o aparato jurídico nacional é insuficiente para efetivar os direitos

JOHNSON, H. 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.

⁷⁵ MOREIRA, J. B. Pesquisando migrantes forçados e refugiados: reflexões sobre desafios metodológicos no campo de estudos. *Sociedade e Cultura: Revista de Pesquisas e Debates em Ciências Sociais*, v. 20, n. 2, p. 154- 172, 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/53079>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁷⁶ MOULIN, C. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências*

dos refugiados. O resultado é a articulação entre um discurso humanitário e a proliferação de sociedades de (in)segurança como estratégias disciplinadoras. O argumento pela não-banalização da classificação da situação de refúgio não pode esconder os limites do caráter cada vez mais seletivo das políticas migratórias – a beirar a criminalização dos migrantes – num contexto de generalização de condições forçadas e de difícil horizonte de reintegração nas novas migrações securitizadas da crise da sociedade do trabalho.

Conclusões

Esse capítulo analisou o recente recrudescimento das medidas de restrição à mobilidade, justificado pela pandemia de COVID-19, no contexto da já presente securitização das migrações, em seu nexos com a atual crise da reprodução social capitalista e de seus resultados para a mobilidade do trabalho. Para os migrantes, os efeitos do processo foram da exposição a maiores riscos migratórios, violações, xenofobia, acirrando-se as representações negativas que o tomam por vetores de problemas, invasores, cada vez mais assemelhadas às do próprio vírus. Para o campo crítico dos estudos sobre as migrações, as conclusões apontam uma necessária problematização sobre o desaparecimento das fronteiras que separavam as migrações forçadas das migrações voluntárias, as condições de fuga de catás-

Sociais, v. 26, n. 76, p. 145-155, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092011000200008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 15 fev. 2021.

trofes sociais, econômicas, ambientais que caracterizam processos antes tomados como migração econômica, a impossibilidade de recorrer a Estados-nacionais que não são apenas negligentes, mas passam por um desmoronamento, pari passu a crise mais geral, a insuficiência dos sistemas de proteção, à revelia das garantias oferecidas pela seletividade, mesmo para aqueles que nesse contexto conseguem ser considerados refugiados. Finalmente, questiona-se se essa seletividade não faz eco ao caráter progressivamente mais restritivo das políticas migratórias hoje e se não acaba por aprofundar uma hierarquia entre as populações migrantes.

Referências Bibliográficas

AYDOS, M. R. *Migração Forçada: Uma abordagem conceitual a partir da imigração de angolanos para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, Brasil (1970-2006)*. Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para a obtenção do Título de Mestre, 2010.

BAENINGER, R. Migrações internacionais e a pandemia de covid-19: mudanças na era das migrações? In: BAENINGER, R. et. al. (Coords.); ZUBEN, C. et. al. (Orgs.). *Migrações internacionais e pandemia de covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 211-222.

BAENINGER, R. et. al. (Coords.); ZUBEN, C. et. al. (Orgs.). *Migrações internacionais e pandemia de covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” –

- Nepo/Unicamp, 2020.
- BAUMAN, Z. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- DELUMEAU, J. *La peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles) – Une cité assiégée*. Paris: Fayard, 1978.
- DERRIDA, J. *A farmácia de Platão*. São Paulo: Iluminuras, 2019.
- FARMER, P. *SIDA en Haïti. La victime accusée*. Paris: Les Éditions Karthala, 1996.
- FELDMAN-BIANCO, B. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. Dossiê migrações e políticas de acolhida: o direito a acolhida e o caráter securitário das leis de migração. *Travessia – Revista do migrante*, ano XXXI, n. 83, p. 11-36, 2018.
- GAUDEMAR, J. P. *Mobilidade do trabalho e acumulação de capital*. Lisboa: Editorial Estampa, 1977.
- GOMES, K. Alemanha: Covid-19 restringiu política de ‘portas abertas’. In: BAENINGER, R. et. al. (Coords.); ZUBEN, C. et. al. (Orgs.). *Migrações internacionais e pandemia de covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 149-153.
- HATHAWAY, J. C. Forced Migration Studies: Could We Agree Just to “Date”. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n.3, p. 349-369, 2007.
- JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista direito GV*, v. 6, n.1, p. 275-294, 2010.

KURZ, R. A substância do capital. *Revista EXIT! Crise e crítica da sociedade da mercadoria*, n. 1, 2004.

LEÃO, A. V.; FERNANDES, D. Políticas de imigração no contexto da pandemia de COVID-19. In: FERNANDES, D., BAENINGER, R. (Coords.); CASTRO, M. C. G. et. al. (Orgs.). *Impactos da pandemia de covid-19 nas migrações internacionais no Brasil: Resultados de pesquisa*. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 20-34.

LEITE, A. C. G.; GIAVAROTTI, D. M. Padrão territorial e crise do trabalho: o confinamento como forma de territorialização das relações sociais capitalistas contemporâneas. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 29, n. 1, p. 32-50, 2020.

MARX, K. O capital. *Crítica da economia política. Volume IV*. Nova Cultural, 1988.

MOREIRA, J. B. Pesquisando migrantes forçados e refugiados: reflexões sobre desafios metodológicos no campo de estudos. *Sociedade e Cultura: Revista de Pesquisas e Debates em Ciências Sociais*, v. 20, n. 2, p. 154-172, 2017.

MOULIN, C. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, p. 145-155, 2011.

PIZA, D. de T. Mobilidade humana e coronavírus: Mobilidade, confinamento e migração na pandemia. 2020.

PRECIADO, P. “Aprendendo com o vírus”. 2020.

SASSEN, S. *Expulsões: Brutalidade e complexidade na*

economia global. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

SCHOLZ, R. A nova crítica social e o problema das diferenças. *Revista EXIT! Crise e crítica da sociedade da mercadoria*, n. 1, 2004.

VENTURA, D. Impactos das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 13, n. 23, p. 61-75, 2016.

VENTURA, D. Pandemia e estigma: nota sobre as expressões “vírus chinês” e “vírus de Wuhan”. In: BAENINGER, R. et. al. (Coords.); ZUBEN, C. et. al. (Orgs.). *Migrações internacionais e pandemia de covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de Pop. “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 95-103.

WALLACE, R. *Pandemia e agronegócio: Doenças infecciosas, capitalismo e ciência*. São Paulo: Igra Kniga e Editora Elefante, 2020.

A Restrição à Entrada de Migrantes no Brasil Ante a Pandemia de Covid-19: o princípio de *non-refoulement* e a exceção de perigo à segurança nacional

Laís Gonzales de Oliveira*

Introdução

Consagrado pela Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹, o princípio de *non-refoulement* também foi encampado pela Lei 9.474/1997 (Estatuto do Refugiado)², que implementa a Convenção de 51 no Brasil.

Além da proibição de devolução ou rechaço da pessoa refugiada para o território onde sua vida ou liberdade seja ameaçada, o *non-refoulement* também contempla o direito de acesso ao território de destino para

~~* Mestra em Desenvolvimento~~ no Estado Democrático de Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP. Advogada. Assessora Jurídica da Prefeitura Municipal da Estância Climática de Nuporanga/SP.

¹ CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados*, Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 21 jan. 2021.

² BRASIL. *Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.474%2C%20DE%2022,1951%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%AAsncias>. Acesso em: 18 fev. 2021.

fins de submissão aos procedimentos justos e eficazes de reconhecimento formal do seu *status*. Contudo, tanto a Convenção de 51 quanto o Estatuto do Refugiado excepcionam a aplicação do princípio no caso de a pessoa refugiada ser considerada perigosa para a segurança do país de acolhida.

Após a declaração da pandemia do novo coronavírus (covid-19) pelo Decreto Legislativo 006, de 20 de março de 2020³, o governo brasileiro restringiu a entrada de migrantes no país, excepcional e temporariamente, independente da condição de refugiado, medida essa prolongada com a prorrogação das medidas sanitárias para controle da proliferação do novo covid-19 conforme as Portarias Ministeriais 125/2020⁴ e 652/2021⁵.

Nesse sentido, por meio de pesquisa teórica bi-

³BRASIL. *Decreto Legislativo nº 006, de 20 de março de 2020*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁴BRASIL. *Portaria nº 125, de 19 de março de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt125-20-ccv.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵BRASIL. *Portaria 652, de 25 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-652-21-ccv.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

bliográfica e documental, o capítulo pretende analisar juridicamente se a adoção desse tipo de barreira fronteiriça, como medida sanitária de enfrentamento à pandemia, caracterizaria a pessoa em busca de refúgio como perigosa para a segurança nacional e excepcional ou não a aplicação do princípio de *non-refoulement*, com base nas disposições da Convenção de 51 e no Estatuto do Refugiado.

1. O Princípio de Non-Refoulement: definição e âmbito de aplicação

O art. 33(1) da Convenção de 51 positivou o princípio de *non-refoulement* na esfera do Direito Internacional de proteção às pessoas em busca de refúgio:

Art. 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.

No mesmo sentido prevê o art. 7º, caput e parágrafo 1º, do Estatuto do Refugiado:

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada,

em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Concebido como a proibição de devolução de um refugiado ou solicitante de refúgio para os territórios em que sua vida ou liberdade, bem como seus demais direitos fundamentais, estejam sob a ameaça de violação por questões de raça; de religião; de nacionalidade; de pertencimento a determinado grupo social ou de opinião política⁶, o princípio de *non-refoulement* é uma vedação a todas as espécies de institutos jurídicos que visam à saída compulsória de tais indivíduos do território nacional, incluindo a sua rejeição nas fronteiras e áreas internacionais que lhes dão acesso⁷.

O princípio apresenta basicamente dois âmbitos de aplicação: um em razão da pessoa (*ratione personae*) e outro em razão do lugar (*ratione loci*). Sob o âmbito *ratione personae*, primeiramente, a proibição de *refoulement* estende-se a todo e qualquer indivíduo que tenha um fundado temor de perseguição⁸, ou que tenha motivos substanciais para acreditar que estará sob o risco de tortura, tratamentos ou penas cruéis, desuma-

⁶ FELLER, Erika; NICHOLSON, Frances; TÜRK, Volker. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 89.

⁷ LUZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement: Breves Considerações sobre o Limite Jurídico à Saída Compulsória do Refugiado*. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.); ARAÚJO, Nadia de (Org.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 180-181.

⁸ Cf. definição contida no art. 1A(2) da Convenção de 51 (denominado critério de inclusão), combinada com a disposição do art. 1(2) do Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67).

nos ou degradantes, ou de violação aos seus direitos humanos⁹, se devolvido para determinado Estado, independentemente se refugiado formalmente reconhecido ou não, em virtude da natureza meramente declaratória de tal reconhecimento¹⁰.

Já o âmbito *ratione loci* considera o local onde se encontra a pessoa em busca de refúgio, apresentando dois aspectos: um territorial, alcançando os refugiados ou solicitantes de refúgio que se encontram no interior do território nacional do Estado de acolhida, ou dos territórios sob o seu controle efetivo¹¹; e um extraterritorial, visto que a jurisdição do Estado de acolhida pode ser exercida extraterritorialmente, seja em áreas fronteiriças, em alto mar, em zonas internacionais, em áreas de trânsito, ou até mesmo dentro do território de outro Estado¹².

Nesse sentido, observa-se que o critério adotado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Re-

⁹Cf. estabelece o art. 3 da Convenção contra a Tortura de 1984.

¹⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Geneva, 2007. p. 02. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹¹ UNITED NATIONS COMMITTEE AGAINST TORTURE (CAT). *UN Committee against Torture: Conclusions and Recommendations, Thirty-Sixth Session, United States of America*, 25 July 2006. UN doc. CAT/C/USA/CO/2. p. 03. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/453776c60.html>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Op. cit.*, p. 11-12.

fugiados (ACNUR)¹³ para determinar a obrigação de *non-refoulement* não se limita ao fato de a pessoa refugiada encontrar-se nas dependências do território do Estado de acolhida, mas sim se aquele está sujeito ao controle efetivo e à autoridade deste.

Ressalta-se que a proibição prevista no art. 33(1) da Convenção de 51 refere-se à vedação à transferência, de qualquer forma, de refugiados ou solicitantes de refúgio a qualquer território onde possam estar em risco. Não se refere necessariamente ao seu país de nacionalidade ou de residência habitual¹⁴, desde que haja fundado temor de perseguição, tortura, etc. em relação ao território.

Ademais, o princípio também veda tanto às hipóteses de transferência do refugiado ou solicitante de refúgio para os territórios onde possa sofrer um risco direto, quanto às hipóteses de transferência para um terceiro território que lhe ofereça o perigo de uma subsequente transferência para um território onde possa sofrer um risco direto (*refoulement* indireto), incluindo-se os casos em que o indivíduo encontra-se dentro do seu país ou Estado de origem, mas sob a proteção ou jurisdição de outro Estado¹⁵.

Não obstante, conforme se verifica dos termos expulsará ou rechaçará expressos no art. 33(1) da Convenção de 51, bem como das disposições do art. 7º, caput e parágrafo 1º, do Estatuto do Refugiado, o princípio

¹³ Ibid., p. 17-18.

¹⁴ FELLER; NICHOLSON; TÜRK. Op. cit., p. 122.

¹⁵ Ibid., p. 122-123.

de *non-refoulement* engloba não apenas a proibição de devolução ou expulsão de refugiados e solicitantes de refúgio para os territórios que lhes ofereçam perigo, mas também a proibição da sua recusa ou rejeição nas fronteiras e áreas que lhes dão acesso, inclusive mediante a imposição de barreiras fronteiriças¹⁶. Apesar de não garantir o direito de reconhecimento jurídico do indivíduo como refugiado, a proibição de rejeição na fronteira implica um direito de admissão temporária para fins de determinação formal do status de refugiado¹⁷.

Assim, o *non-refoulement* também equivale a uma obrigação de o Estado de destino aceitar solicitantes de refúgio em seu território, proporcionando-lhes o acesso a um procedimento justo e eficaz de reconhecimento formal de sua condição, sem o risco de serem devolvidos para o território do qual tenham fundado temor de sofrer perseguição ou violação de direitos humanos, e com a garantia de não o ser enquanto perdurar esse processo¹⁸ – ainda que não haja, nas esferas

¹⁶ GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 208. OLIVEIRA, Laís Gonzales de. Barreiras fronteiriças contra o princípio de *non-refoulement*: a inacessibilidade do território e da determinação do status de refugiado. *Revista Brasileira de Estudos de População – RE-BEP*, v. 34, n. 1, p. 31-54, jan./abr. 2017. p. 39. Disponível em: <<https://www.rebep.org.br/revista/article/view/870/pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁷ GOODWIN-GILL; MCADAM. Op. cit., p. 215.

¹⁸ STOYANOVA, Vladislava. The Principle of Non-Refoulement and the Right of Asylum-Seekers to Enter State Territory. In: The Council for American Students in International Negotiations (CASIN). *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, v. 3, n. 1, 2008-2009,

nacional e internacional, expressão legal de um direito de ingresso no território¹⁹.

2. Exceções ao Âmbito Pessoal de Aplicação ao Princípio

Em que pese seja considerado a pedra angular da proteção internacional dos refugiados²⁰, o princípio de non-refoulement não é absoluto, sendo que o art. 33(2) da Convenção de 51 prevê exceções²¹ ao seu âmbito *ratione personae* de aplicação:

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.

O art. 7º, parágrafo 2º, do Estatuto do Refugiado,

p. 01-11. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1804256>. Acesso em: 21 jan. 2021. p. 05. OLIVEIRA.

¹⁹ O art. 13(2) combinado com o art. 14(1), ambos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, estabelecem o direito conferido ao indivíduo de abandonar o país em que se encontra e buscar e gozar de refúgio em outros países, ou seja, um direito de saída de determinado Estado, mas não de entrada em outros Estados.

²⁰ Assim dispõem a Quinta Conclusão, da Seção III, da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984; a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina; e a Declaração de San Remo sobre o Princípio de Non-Refoulement, de 2001.

²¹ As exceções previstas no art. 33(2) da Convenção de 51 referem-se à possibilidade de devolução ou rejeição de refugiados ou solicitantes de refúgio, ou seja, indivíduos que se enquadram na definição do art. 1 da mesma Convenção. Não se trata, portanto, de exceção à obtenção do status de refugiado, nem à própria definição de refugiado ou solicitante de refúgio previstas no art. 1(F)(b) da Convenção.

estabelece critério de exclusão semelhante:

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Enquanto o Estatuto do Refugiado faz menção genérica ao perigo para a segurança do Brasil, a Convenção de 51 estabelece dois critérios distintos: o perigo para a segurança do país de acolhida e a ameaça para a comunidade do país de acolhida, esta especificamente ocasionada pela condenação definitiva da pessoa refugiada por crime particularmente grave. Vale destacar que o termo refugiado contido em tais dispositivos engloba tanto refugiados formalmente reconhecidos como solicitantes de refúgio²².

O primeiro critério de exclusão, trazido tanto pela Convenção de 51 como pelo Estatuto do Refugiado brasileiro, faz referência expressa ao perigo à segurança do Estado de acolhida eventualmente ocasionado pela presença da pessoa em situação de refúgio. O termo perigo apresenta uma natureza prospectiva²³, isto é, refere-se a um perigo presente ou futuro²⁴, o qual se refira exclusivamente ao país onde se busca refúgio.

As expressões motivos sérios, perigo e segurança nacional não são, todavia, definidas pelos instru-

²² FELLER; NICHOLSON; TÜRK. Op. cit., p. 134.

²³ Ibid., p. 135.

²⁴ DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11, 13-37*. Geneva, October 1997. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4785ee9d2.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021. p. 139.

mentos internacionais e nacionais sobre refúgio, nem mesmo são identificadas as espécies de atos que ofereceriam tal perigo sério. Segundo Atle Grahl-Madsen²⁵, a expressão segurança nacional indicaria atos de natureza muito grave que colocam em perigo, direta ou indiretamente, a constituição do governo, a integridade territorial, a independência ou a paz externa do país interessado. Trata-se, portanto, de área na qual os Estados geralmente detêm determinada margem de discricionariedade para apreciação²⁶ – o que é potencializado pela própria indefinição dos conceitos.

Apesar dessa indefinição, a natureza inerente da segurança nacional revela que, no âmbito de uma comunidade de Estados soberanos, sua área de atuação poderia ser deduzida, em parte, do direito/poder de cada Estado em escolher livremente seus sistemas político, econômico, social e cultural, bem como da sua competência exclusiva no domínio reservado à jurisdição interna e da possibilidade de recorrer à força em casos de autodefesa²⁷.

Já o segundo critério, da ameaça para a comunidade do país de acolhida, seria ocasionado especificamente pela 1) condenação definitiva da pessoa refugiada 2) por crime particularmente grave. A dupla qualificação particularmente grave e a exigência de condenação transitada em julgado acabam por limitar,

²⁵ GRAHL-MADSEN apud GOODWIN-GILL; MCADAM. Op. cit., p. 236.

²⁶ FELLER; NICHOLSON; TÜRK. Op. cit., p. 135.

²⁷ GOODWIN-GILL; MCADAM. Op. cit., p. 235-236.

todavia, a margem de apreciação do Estado de acolhida na aplicação de tal exceção²⁸.

Primeiramente, ainda que a condenação definitiva se refira a uma conduta passada do indivíduo, a avaliação será sobre o perigo presente ou futuro que a presença daquele representa, exclusivamente, ao país de refúgio²⁹.

Entretanto, também é incerto de que forma um refugiado ou solicitante de refúgio condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave constituiria ameaça à comunidade ou, ao menos, de que forma esta ameaça deve ser demonstrada, uma vez que a expressão crime particularmente grave não se trata de um termo técnico³⁰. Além disso, os instrumentos internacionais não a definem ou elencam os crimes assim considerados.

A melhor abordagem da questão seria considerar como fator crucial o perigo ou a ameaça que a pessoa representa, ao invés de levar em conta uma classificação criteriosa do crime cometido, tendo em vista que as exceções ao princípio de non-refoulement estruturam-se sobre as condições individuais de cada refugiado ou solicitante de refúgio. Isso porque, como o princípio objetiva a preservação de Direitos Humanos (como a vida e a liberdade), seria incoerente que a mera condenação criminal pudesse superar o perigo oferecido

²⁸ FELLER; NICHOLSON; TÜRK. Op. cit., p. 139.

²⁹ Ibid., p. 138.

³⁰ GOODWIN-GILL; MCADAM. Op. cit., p. 237.

pelo próprio indivíduo ao Estado de acolhida³¹.

Assim, a interpretação e a aplicação do conceito crime particularmente grave devem ser feitas a partir de uma avaliação de todas as circunstâncias que envolvem o delito cometido, incluindo a natureza da ofensa, os motivos de seu cometimento e o comportamento do indivíduo, bem como os termos da sentença imposta³². Já a expressão comunidade, por sua vez, faz referência à segurança e bem estar da população do país de acolhida, comparada à exceção da segurança nacional que se foca nos interesses maiores do Estado³³.

Contudo, em relação a ambos os critérios de exclusão, o alcance da margem de apreciação do Estado de acolhida não é ilimitado e absoluto³⁴. Tendo em vista a nuance da soberania estatal, Sir Elihu Lauterpacht e Daniel Bethlehem³⁵ observam que a margem de apreciação nos casos de eventual perigo à segurança nacional deve atender a dois requisitos: 1) o Estado deve demonstrar motivos razoáveis para acreditar que aquele refugiado ou solicitante de refúgio oferece perigo à segurança do país, aduzindo evidências de um risco futuro; e 2) o limiar do estabelecimento de uma exceção ao princípio de *non-refoulement* deve ser muito elevado, isto é, apenas um perigo muito grave à segurança nacional poderia justificá-los, em vista das gra-

³¹ Ibid., p. 238.

³² Ibid., p. 239-240.

³³ FELLER; NICHOLSON; TÜRK. Op. cit., p. 140.

³⁴ Ibid., p. 135.

³⁵ LAUTERPACHT; BETHLEHEM apud GOODWIN-GILL; MCADAM. Op. cit., p. 237.

ves consequências individuais que podem acarretar.

Igualmente, a eventual ameaça à comunidade do país de acolhida deve ser interpretada como um perigo muito grave, fundado em motivos razoáveis demonstrados pelo Estado, em virtude das graves consequências individuais do *refoulement*.

Por essa razão, Lauterpacht e Bethlehem³⁶ entendem que o princípio da proporcionalidade deve incidir na interpretação das exceções à aplicação do *non-refoulement*, sugerindo a consideração de fatores como:

(i) a gravidade do perigo oferecido à segurança ou à comunidade do país de acolhida; (ii) a probabilidade desse perigo concretizar-se e sua iminência; (iii) se o perigo à segurança nacional ou à comunidade do país de acolhida seria eliminado ou significativamente minorado pela remoção do indivíduo; (iv) a natureza e a gravidade do risco gerado ao indivíduo em decorrência do *refoulement*; (v) a viabilidade da adoção de outras medidas, que sejam coerentes com a proibição de *refoulement*, seja no país de acolhida ou com a remoção do indivíduo para um terceiro país seguro.

Ademais, o princípio do devido processo legal exigiria mais do que o mero emprego mecânico das exceções previstas³⁷: o fato de um refugiado ou solicitante de refúgio representar ou não uma ameaça à comunidade ou um perigo à segurança do Estado de acolhida deve ser determinado com base nas evidências relativas àquele indivíduo, considerado em face

³⁶ Ibid., p. 241.

³⁷ GOODWIN-GILL; MCADAM. Op. cit., p. 237.

de uma compreensão do significado de segurança³⁸. Também deve haver uma conexão real entre a pessoa refugiada, o perigo presente ou futuro à segurança ou à comunidade do país de destino e o alívio significativo decorrente à devolução ou rechaço do indivíduo, sem a qual o *refoulement* não seria justificável³⁹.

Não obstante, os conceitos segurança, comunidade, perigo e gravidade não são autoaplicáveis: a sua aplicação no caso concreto exige, segundo o princípio do devido processo legal, que o indivíduo sob a análise conheça o processo e tenha a oportunidade de demonstrar que a aplicação da exceção, nessas circunstâncias, seria uma medida desproporcionada⁴⁰.

3. As Restrições Sanitárias Impostas à Entrada de Migrantes no Brasil em Decorrência da Pandemia de Covid-19

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a pandemia mundial pelo Coronavírus, vírus causador da doença infecciosa covid-19⁴¹, a qual já havia sido classificada como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) em 30 de janeiro de 2020⁴².

³⁸ Ibid., p. 241.

³⁹ FELLER; NICHOLSON; TÜRK. Op. cit., p. 137.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:ms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812>. Acesso em: 18 jan. 2021.

⁴² ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS).

Conforme informações fornecidas pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), da OMS⁴³, as evidências disponíveis atualmente indicam que esse novo vírus pode propagar-se por meio do contato direto, indireto (através de superfícies ou objetos contaminados) ou próximo (na faixa de um metro) com pessoas infectadas, por meio de secreções como a saliva e de secreções respiratórias ou de suas gotículas respiratórias, que são expelidas quando uma pessoa tosse, espirra, fala ou canta. As pessoas em contato próximo (a menos de 1 metro de distância) com uma pessoa infectada podem contaminar-se quando essas gotículas infecciosas entrarem em sua boca, nariz ou olhos.

A principal forma de propagação da doença é por meio de gotículas respiratórias expelidas por alguém que tosse ou tem outros sintomas, como febre e cansaço, mas também é possível contrair covid-19 de alguém com tosse leve e que não se sente doente. Além disso, alguns relatórios indicaram que pessoas assintomáticas podem transmitir o vírus, mas ainda não há evidências quanto à frequência em que acontece.

No Brasil, a Lei Federal 13.979/2020⁴⁴, já disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812#:~:text=30%20de%20janeiro%20de%202020,de%20import%C3%A2ncia%20Internacional%20\(ESPII\)](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812#:~:text=30%20de%20janeiro%20de%202020,de%20import%C3%A2ncia%20Internacional%20(ESPII)>)>. Acesso em: 18 jan. 2021.

⁴³ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

⁴⁴ BRASIL. *Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas

nha sobre medidas para enfrentamento da antes declarada emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do covid-19. O art. 3º, inciso VI, “a” da Lei Federal 13.979⁴⁵ autoriza que as autoridades competentes adotem, entre outras medidas, restrição excepcional e temporária da entrada e saída do país, seja por meio de rodovias, portos ou aeroportos, considerando a forma de propagação da covid-19.

Assim, dispondo especificamente sobre tal medida, o Governo Federal editou a Portaria Ministerial 120/2020⁴⁶, a qual restringiu, pelo prazo de quinze dias, contado da data de sua publicação, a entrada no Brasil, por rodovias ou meios terrestres, de migrantes oriundos da República Bolivariana da Venezuela. A portaria autoriza a prorrogação desse prazo inicial, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Conforme estabeleceu a Portaria Ministerial 120, essa restrição de entrada decorre de recomendação para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 18 jan. 2021.

⁴⁵ “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (...) VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: a) entrada e saída do País”.

⁴⁶ BRASIL. *Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt120-20-ccv.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

técnica e fundamentada da Anvisa, por motivos sanitários relacionados aos riscos de contaminação pelo covid-19, em especial em razão da dificuldade de o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro comportar o tratamento de migrantes infectados e do desafio de impedir a disseminação do vírus.

A portaria estabelecia, todavia, hipóteses de inaplicabilidade da restrição, bem como situações que não ficam impedidas por ela, com destaque para a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizada pelas autoridades sanitárias locais, nos termos dos arts. 4º e 5º, inciso II⁴⁷, respectivamente.

Já a Portaria Ministerial 125/2020⁴⁸, da Presidência da República, ampliou a restrição de entrada no Brasil, a qual passou a englobar, além dos migrantes oriundos da República Bolivariana da Venezuela, aqueles provenientes da República Argentina; do Estado Plurinacional da Bolívia; da República da Colômbia; da República Francesa (Guiana Francesa); da República Cooperativa da Guiana; da República do Paraguai; da República do Peru; e da República do Suriname. A entrada de tais migrantes ficou restringida pelo mesmo

⁴⁷ “Art. 4º A restrição de que trata esta Portaria não se aplica: I - ao brasileiro, nato ou naturalizado; II - ao imigrante com prévia autorização de residência definitiva em território brasileiro; III - ao profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado; e IV - ao funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro. Art. 5º A restrição de que trata esta Portaria não impede: (...) II - a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizada pelas autoridades sanitárias locais”.

⁴⁸ Op. cit.

prazo de quinze dias, contado da data de publicação da portaria e passível de prorrogação, conforme recomendação técnica e fundamentada da ANVISA. Sob a mesma justificativa sanitária, a nova portaria manteve as mesmas ressalvas da portaria anterior, exceto em relação ao tráfego de residentes de cidades gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre, que passou a ser autorizado.

Em 19 de março de 2020, também fora editada a Portaria Ministerial 126⁴⁹, da Presidência da República, que restringia a entrada no país, pelo prazo de trinta dias, por via aérea, de migrantes provenientes da República Popular da China; de países membros da União Europeia; da República da Islândia, Reino da Noruega, Confederação Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte; da Comunidade da Austrália; do Japão; da Malásia; e da República da Coreia. Ademais, também estabeleceu hipóteses de inaplicabilidade da restrição, nos termos do seu art. 4^o⁵⁰.

⁴⁹ BRASIL. *Portaria nº 126, de 19 de março de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt126-20-ccv.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵⁰ “Art. 4^o A restrição de entrada no país não se aplica ao: I - brasileiro, nato ou naturalizado; II - imigrante com prévia autorização de residência no território brasileiro; III - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado; IV - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; V - estrangeiro que se enquadre na hipótese de reunião familiar com cidadão brasileiro nato ou naturalizado que se encontre no território nacional; VI - estrangeiro cujo ingresso seja autorizado

Dita portaria fora revogada pela Portaria Ministerial 133/2020⁵¹, que restringiu a entrada no Brasil, por via aérea, pelo prazo de trinta dias, de migrantes provenientes dos seguintes países, independente de sua nacionalidade: República Popular da China; União Europeia; República da Islândia, Reino da Noruega, Confederação Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte; Comunidade da Austrália; República Islâmica do Irã; Japão; Malásia; e República da Coreia.

A Portaria Ministerial 133, por sua vez, fora revogada pela Portaria Ministerial 152/2020⁵², que passou a restringir, de uma forma ampla, a entrada de migrantes no Brasil, independente da sua nacionalidade, pelo prazo de trinta dias. Além de ampliar a restrição, essa nova portaria também ampliou as hipóteses que excepcionavam a aplicação da restrição, nos termos do

especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público; VII - estrangeiro portador de Registro Nacional Migratório; e VIII - transporte de cargas. Parágrafo único. A vedação contida no caput não impede o ingresso e a permanência da tripulação no Brasil para fins operacionais, ainda que estrangeira”.

⁵¹ BRASIL. *Portaria nº 133, de 23 de março de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20133-20-CCV.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵² BRASIL. *Portaria nº 152, de 27 de março de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20152-20-ccv.htm#art8>. Acesso em: 21 jan. 2021.

seu art. 4º⁵³.

Essa portaria fora então revogada pela Portaria Ministerial 203/2020⁵⁴, da Presidência da República, que não trouxe mudanças significativas em relação à portaria anterior e prorrogou a restrição por mais trinta dias.

A Portaria Ministerial 255/2020⁵⁵, revogou a Por-

⁵³ “Art. 4º A restrição de entrada no País não se aplica ao: I - brasileiro, nato ou naturalizado; II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro; III - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado; IV - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; V - estrangeiro: a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro; b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público; e c) portador de Registro Nacional Migratório; VI - transporte de cargas; VII - passageiro em trânsito internacional, desde que não saia da área internacional do aeroporto e que o país de destino admita seu ingresso; e VIII - pouso técnico para reabastecer, quando não houver necessidade de desembarque de passageiros das nacionalidades com restrição. § 1º A vedação contida no caput não impede o ingresso e a permanência da tripulação e dos funcionários das empresas aéreas no País para fins operacionais, ainda que estrangeira. § 2º Na aplicação do disposto no inciso VII do caput, na hipótese de atraso superior a seis horas ou de cancelamento de voos, o transportador observará a necessidade de assistência material aos viajantes, incluídas a alimentação e a hospedagem, e submeterá à avaliação da Polícia Federal a necessidade excepcional de acomodação fora da área restrita do aeroporto. § 3º Cabe ao transportador zelar pela permanência do passageiro em área restrita na hipótese prevista no inciso VII do caput”.

⁵⁴ BRASIL. *Portaria nº 203, de 28 de abril de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, por via aérea, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-203-20-ccv.htm#art8>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵⁵ BRASIL. *Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros,

taria Ministerial 203 e prorrogou a restrição geral por mais trinta dias, passando a vedar a entrada de migrantes de qualquer nacionalidade tanto por via aérea quanto por transporte aquaviário, por rodovias ou outros meios terrestres.

Apesar de a nova portaria reduzir as hipóteses de inaplicabilidade, excepcionou da restrição o migrante cujo ingresso tenha sido autorizado especificamente pelo governo brasileiro por questões humanitárias, nos termos do art. 4º, inciso VI, alínea “b”⁵⁶. A portaria também estabeleceu situações que não seriam impedidas pela restrição de entrada, novamente com destaque para a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais, conforme seu art. 5º, inciso I⁵⁷.

A Portaria Ministerial 340/2020⁵⁸, revogou a por-
de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-255-20-ccv.htm#art10>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵⁶ “Art. 4º A restrição de que trata esta Portaria não se aplica ao: (...) VI - estrangeiro: (...) b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias”.

⁵⁷ “Art. 5º A vedação contida no art. 2º não impede: I - a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais”.

⁵⁸ BRASIL. *Portaria nº 340, de 30 de junho de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt340-20-ccv>.

taria anterior e manteve as condições de restrição fixadas por esta, prorrogando-a por mais trinta dias. Entretanto, ao estabelecer as hipóteses de inaplicabilidade da restrição, ressaltou casos em que o migrante é proveniente da República Bolivariana da Venezuela, conforme art. 3º, parágrafo 6º⁵⁹. Apesar de tais ressalvas, a nova Portaria autorizou a entrada no país, por via aérea, de migrante de qualquer nacionalidade que vier ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que possua visto temporário para as finalidades descritas no seu art. 7º⁶⁰.

Tal portaria fora posteriormente revogada pela Portaria Conjunta nº 001/2020⁶¹, da Casa Civil, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério da Infraestrutura e do Ministério da Saúde, que basicamente manteve os termos da portaria anterior e

[htm#art13](#)>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵⁹ “§ 6º Nas hipóteses de entrada no País por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, as exceções de que tratam o inciso II e as alíneas “a” e “c” do inciso VI do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela”.

⁶⁰ “Art. 7º As restrições de que trata esta Portaria não impedem a entrada no País, por via aérea, de estrangeiro de qualquer nacionalidade que vier ao País com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que possua visto temporário com as seguintes finalidades: I - pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; II - estudo; III - trabalho; IV - realização de investimento; V - reunião familiar; ou VI - atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado”.

⁶¹ BRASIL. *Portaria CC MJSP MINFRA MS nº 001, de 29 de julho de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-1-20-cc-mj-sp-minfra-ms.htm#art11>. Acesso em: 21 jan. 2021.

prorrogou a restrição por mais trinta dias, exceto em relação à entrada de migrantes pela via aérea, que foi permitida, com determinadas ressalvas. Já essa primeira portaria conjunta fora substituída pela Portaria Conjunta 419/2020⁶², de autoria do mesmo conjunto de ministérios, que manteve os termos da portaria conjunta anterior e prorrogou a restrição por mais trinta dias.

A segunda portaria conjunta fora substituída, sucessivamente, pelas seguintes portarias, todas de autoria da Presidência da República, que mantiveram os mesmos termos e prorrogaram a restrição por mais trinta dias: Portaria Ministerial 456/2020⁶³; Portaria Ministerial 470/2020⁶⁴; Portaria Ministerial 478/2020⁶⁵;

⁶² BRASIL. *Portaria CC PR MJSP MINFRA MS nº 419, de 26 de agosto de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-419-20-cc-mjsp-minfra-ms.htm#art11>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁶³ BRASIL. *Portaria nº 456, de 24 de setembro de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-456-20-ccv.htm#art11>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁶⁴ BRASIL. *Portaria nº 470, de 02 de outubro de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-470-20-ccv.htm#art11>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁶⁵ BRASIL. *Portaria nº 478, de 14 de outubro de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da

e Portaria Ministerial 518/2020⁶⁶, que fixou requisitos para a entrada de migrantes oriundos da República do Paraguai, por via terrestre, conforme art. 6^o⁶⁷.

A Portaria Ministerial 518 fora revogada pela Portaria Ministerial 615/2020⁶⁸, que, apesar de manter os mesmos termos da primeira, prorrogou a restrição de entrada por apenas sete dias, conforme seu art. 2^o⁶⁹.

Tal portaria fora revogada pela Portaria Ministerial 630/2020⁷⁰, que, diferentemente das demais, res-

Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-478-20-ccv.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁶⁶BRASIL. *Portaria nº 518, de 12 de novembro*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-518-20-ccv.htm#art12>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁶⁷ “Art. 6º As restrições de que trata esta Portaria não impedem a entrada de estrangeiros no País por via terrestre, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro”.

⁶⁸BRASIL. *Portaria nº 615, de 11 de dezembro*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-615-20-ccv.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁶⁹ “Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de sete dias, a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário”.

⁷⁰BRASIL. *Portaria nº 630, de 17 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-630-20-ccv.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

tringiu a entrada de migrantes de qualquer nacionalidade, por rodovias ou outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, por prazo indeterminado, além de manter as restrições à entrada por via terrestre de migrantes oriundos da República Federativa do Paraguai. A entrada por via aérea continuou permitida, mas foram estabelecidos novos requisitos, com destaque para a necessidade de documento comprobatório de realização de teste laboratorial (RT-PCR), conforme as exigências do seu art. 7º, parágrafo 1º, inciso I⁷¹.

A Portaria Ministerial 630 fora revogada pela Portaria Ministerial 648/2020⁷², que manteve a restrição de entrada por rodovias ou outros meios terrestres ou por transporte aquaviário por prazo indeterminado e estabeleceu critérios específicos a serem observados quanto ao documento comprobatório do teste laboratorial de covid-19. Além disso, a portaria estabeleceu período de quarentena obrigatória para migrantes com

⁷¹“Art. 7º As restrições de que trata esta Portaria não impedem a entrada de estrangeiros no País por via aérea, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro. § 1º O viajante de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, deverá apresentar à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque: I - Documento comprobatório de realização de teste laboratorial (RT-PCR), para rastreamento da infecção por SARS-CoV-2, com resultado negativo/não reagente, realizado com 72 horas anteriores ao momento do embarque”.

⁷²BRASIL. Portaria nº 648, de 23 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-648-20-ccv.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

origem ou histórico de passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, conforme art. 7º, parágrafo 6º⁷³.

Tal portaria fora revogada pela Portaria Ministerial 651/2021⁷⁴, que, além de manter a restrição à entrada de migrantes por rodovias ou outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, por prazo indeterminado, e a limitação aos migrantes provenientes dos países supramencionados, estabeleceu novas exigências para a entrada por via aérea. Por fim, a Portaria Ministerial 651 fora revogada pela Portaria Ministerial 652/2021⁷⁵, que manteve os termos e as restrições da primeira, além de incluir os migrantes com origem ou histórico de passagem pela República da África do Sul na regra da quarentena obrigatória de catorze dias.

Assim, até a elaboração do presente capítulo, permanecem em vigor as restrições à entrada de migrantes estabelecidas pelas Portarias Ministeriais 652 e 125, que restringem totalmente a entrada de migrantes de qualquer nacionalidade no Brasil, por rodovias ou quaisquer outros meios terrestres, e parcialmente, por

⁷³ “§ 6º O viajante que se enquadre no disposto no art. 3º, com origem ou histórico de passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte nos últimos quatorze dias, ao ingressar no território brasileiro, deverá permanecer em quarentena por quatorze dias”.

⁷⁴ BRASIL. Portaria nº 651, de 08 de janeiro de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-651-21-ccv.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁷⁵ Op. cit.

via aérea, desde que observadas as exigências sanitárias nelas previstas – estas aparentemente estabelecidas com atenção à cadeia de proliferação do vírus no mundo.

Restam resguardadas, todavia, algumas hipóteses que excepcionam tais restrições, destacando-se o caso de (i) migrantes cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo governo brasileiro por questões humanitárias e (ii) a possibilidade de execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais.

4. Pessoas em Busca de Refúgio: protegidas pelo princípio de *non-refoulement* ou um perigo à segurança sanitária nacional?

Conforme mencionado no primeiro tópico deste capítulo, o princípio de *non-refoulement* veda tanto a devolução de refugiados e solicitantes de refúgio para os territórios que lhes ofereçam perigo, como a sua rejeição nas fronteiras e áreas que lhes dão acesso, inclusive mediante a imposição de barreiras fronteiriças. Assim, por consistir em obstáculo ao acesso de eventuais pessoas em busca de refúgio ao território brasileiro, a restrição administrativa imposta à entrada de migrantes potencialmente poderia violar o *non-refoulement*.

Porém, ao possibilitar (i) a entrada de migrantes cujo ingresso seja especificamente autorizado por questões humanitárias e (ii) a execução de ações hu-

manitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais, a medida restritiva adotada pelo governo brasileiro asseguraria a admissão temporária de pessoas em busca de refúgio e o seu acesso ao procedimento de reconhecimento formal da sua condição, em observância ao princípio de *non-refoulement* – ao menos em tese.

De outro lado, a situação atual de enfrentamento da pandemia mundial de covid-19 poderia implicar a aplicação do critério de exclusão previsto no art. 33(2) da Convenção de 51 e no art. 7º, parágrafo 2º, do Estatuto do Refugiado, visto que a forma de propagação da covid-19 e o seu caráter infeccioso podem classificar o fluxo entre pessoas de países ou localidades diferentes como um perigo à segurança nacional.

Isso porque o perigo oferecido à segurança nacional pela transmissão do vírus revela-se um risco presente e/ou futuro e se refere ao desafio enfrentado pelo Brasil no controle da disseminação do vírus, a fim de garantir atendimento médico qualitativo para toda a população – inclusive para os migrantes recém-ingressados – e de evitar o maior número possível de mortes. A interpretação acerca dos bens e valores protegidos sob o prisma da segurança nacional e das medidas necessárias para a sua preservação permanecem sob a margem de discricionariedade do Estado brasileiro.

Vale destacar que, o perigo de contaminação aqui oferecido não consiste em uma característica pesso-

al ou individual de cada pessoa em busca de refúgio, mas sim de uma circunstância que se aplica a todas as pessoas que circulam por diferentes regiões, em decorrência da forma de contágio do vírus. Além disso, tal condição tende a ser temporária, perdurando até que a nova doença seja mais bem conhecida e controlada – especialmente até que meios mais efetivos de tratamento e prevenção sejam alcançados.

Por essa razão, a crise sanitária inicialmente não afastaria a incidência da proteção contra o *refoulement* em relação às pessoas que buscam refúgio no Brasil, mas as particularidades da pandemia de covid-19 tornariam a necessidade de preservação da saúde pública como uma verdadeira questão de segurança nacional.

Conclusão

A depender da discricionariedade do Estado brasileiro na interpretação do conteúdo da expressão perigo à segurança nacional, o deslocamento de pessoas oriundas de outros países ou territórios para o Brasil pode caracterizar um risco presente e futuro para a saúde pública e para a incolumidade da população, tanto daquela já residente no país quanto dos próprios migrantes recém-chegados.

Nesse sentido, as pessoas em busca de refúgio que eventualmente pretendam ingressar no país durante a crise sanitária ocasionada pela pandemia de covid-19 estariam enquadradas no critério de exclusão previsto no art. 33(2) da Convenção de 51 e no art. 7º, parágrafo-

fo 2º, do Estatuto do Refugiado e, conseqüentemente, seriam excepcionadas da proteção de *non-refoulement* – ainda que temporariamente.

Entretanto, considerando os termos e condições sob os quais fora disciplinada a restrição sanitária à entrada de migrantes, verifica-se que a imposição de tal barreira não se aplica aos migrantes cujo ingresso seja especificamente autorizado pelo governo brasileiro por questões humanitárias, nem impede a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais. Tais ressalvas permitem o atendimento de pessoas em busca de refúgio nas fronteiras brasileiras, ainda que mediante autorização das autoridades competentes.

Assim, em que pese a legalidade da aplicação da regra de exceção ao benefício de *non-refoulement*, a restrição sanitária empregada pelo governo brasileiro possibilita a observância do princípio, desde que observados os requisitos impostos em virtude da situação excepcional e temporária de enfrentamento à pandemia de covid-19.

É imprescindível destacar que, tanto o *non-refoulement*, como as medidas sanitárias exigidas pela pandemia visam proteger direitos humanos (indisponíveis), ainda que contra violações de naturezas distintas. Então, o emprego de um instituto não pode suprimir a observância do outro, e os direitos protegidos por um não podem ser afastados para a garantia dos direitos protegidos pelo outro: devem ser protegidos

concomitantemente. Cabe ao Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito pertencente a uma comunidade internacional, garantir e promover essa demanda, em todas as suas frentes.

Ressalta-se, por fim, que o presente capítulo limita-se a analisar, jurídica e abstratamente, a restrição sanitária à entrada de migrantes no Brasil diante da imperatividade do princípio de *non-refoulement*, mas sem qualquer pretensão de esgotar o tema. Além disso, a efetiva aplicabilidade do princípio ou da sua exceção ainda deve ser verificada em cada caso concreto.

Referências Bibliográficas

DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11, 13-37*. Geneva, October 1997.

FELLER, Erika; NICHOLSON, Frances; TÜRK, Volker. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: Breves Considerações sobre o Limite Jurídico à Saída Compulsória do Refugiado. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.); ARAÚJO, Nadia de (Org.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*.

Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. Barreiras fronteiriças contra o princípio de non-refoulement: a inacessibilidade do território e da determinação do status de refugiado. *Revista Brasileira de Estudos de População - REB-BEP*, v. 34, n. 1, p. 31-54, jan./abr. 2017.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Geneva, 2007.

STOYANOVA, Vladislava. The Principle of Non-Refoulement and the Right of Asylum-Seekers to Enter State Territory. In: The Council for American Students in International Negotiations (CASIN). *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, v. 3, n. 1, 2008-2009, p. 01-11.

Direito à Saúde das Pessoas Refugiadas no Brasil

Taiane Damasceno da Hora*
Ariane Rego de Paiva**

Introdução

Este capítulo buscou discutir o direito das pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio aos serviços de saúde no território brasileiro a partir dos princípios de universalidade, equidade e integralidade do Sistema Único de Saúde (SUS), com a problematização do conceito de acesso e sua categorização para aprofundamento dos estudos sobre as barreiras e dificuldades enfrentadas por esta população nos serviços de atenção à saúde pública, como parte do processo de “integração local”.

Nos últimos anos, o fluxo de pessoas em busca por refúgio no Brasil se intensificou em decorrência

* ~~Assistente social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro PUC-Rio. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais.~~

** Assistente Social pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Doutora pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, Professora Adjunto do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da PUC-Rio e líder do Grupo de Pesquisa Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais.

¹ SASSEN, S. *The Mobility of Labour and capital*. Cambridge: University Press, 1988.

de processos complexos de múltiplas determinações econômicas, tecnológicas, sociais, políticas, culturais e ambientais que vem transformando profundamente o mundo globalizado e que resultam em aumento da mobilidade de capitais, bens e pessoas¹. As guerras e conflitos geopolíticos, as grandes desigualdades de classe, gênero e raça/etnia internas e externas entre os países, a reestruturação produtiva e suas consequências para a organização do trabalho nas cidades e nos campos², o desemprego, a fome, os desastres ambientais com baixa resolutividade de proteção dos Estados às vítimas, são alguns dos motivos que têm provocado o aumento da mobilidade de pessoas em busca de sobrevivência, por melhores condições de vida e necessidade de proteção. As restrições das fronteiras dos países centrais aos migrantes contribuem para os deslocamentos entre os países periféricos, consolidando as migrações Sul-Sul no espectro das migrações transnacionais contemporâneas³.

Diante da diversidade de motivos que levam as pessoas a migrarem e do modelo estadocêntrico de divisão do mundo moderno⁴ que impõe a soberania dos Estados-nações e a estes o monopólio da decisão de

² HARVEY, D. *A condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. 24 ed. São Paulo: Loyola, 2014.

³ DIAS, A. C. S.; PAIVA, A. R. Política Social no Brasil e o desafio manifesto da imigração e refúgio. *Congresso Latino Americano de Sociologia. Anais do XXXII Congresso Internacional ALAS Peru*. Lima, 2019.

⁴ DI CESARE, D. *Estrangeiros residentes: uma filosofia da migração*. Belo Horizonte: Ed. Âyiné, 2020.

quem pode ou não ser acolhido e como, existem muitas disputas políticas, econômicas e diplomáticas no âmbito internacional e doméstico pelas categorias de migrantes. Este é um debate caro aos estudos das migrações, porém, não será aprofundado aqui por não ser objetivo deste capítulo. Este capítulo se limita a analisar o direito à saúde pública no Brasil daqueles que solicitam o reconhecimento da condição de refugiados. Os refugiados clássicos são aqueles incluídos na proteção internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) através da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁵, que ocorreu para dar solução ao deslocamento em massa de pessoas afetadas pelas duas Grandes Guerras.

Neste marco, fica explícito a preocupação com os direitos humanos das pessoas deslocadas de seus países de origem, mas também a preocupação com a oneração dos Estados que receberam àquela época as pessoas refugiadas. Foi designado nesta Convenção de 51 que para fins de proteção, os refugiados seriam àquelas pessoas que por motivo dos acontecimentos do período das Guerras (antes de 1 de janeiro de 1951), estivessem fora de seu país de nacionalidade e que não pudessem ou não quisessem retornar por temor de perseguição devido a raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Como forma de ampliar a possibilidade de pro-

⁵Disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf >. Acesso em: 18 fev. 2021.

teção a outras pessoas deslocadas para além do período da Segunda Guerra e do território europeu, devido aos novos conflitos existentes no mundo, foi firmado um novo Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁶. A legislação brasileira para proteção aos refugiados, Lei 9.474 de 1997⁷ ou Estatuto dos Refugiados, está em consonância com estes documentos e também com a Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índia sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)⁸, destinada a solucionar a situação das pessoas refugiadas na América. Nesta Declaração, estende-se o conceito de refugiado para atender as problemáticas locais, e há uma aproximação à doutrina da Corte Interamericana dos Direitos Humanos. Ela considera refugiados aquelas pessoas que, além dos critérios já incluídos na Convenção de 51 e no Protocolo de 67,

[...] 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.

Com esta definição, a conceituação de refugiado se articula com a proteção às violações dos direitos hu-

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.474%2C%20DE%2022,1951%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%Aancias.>. Acesso em 18 fev.2021.

⁸ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

manos, ampliando o acesso de muitas pessoas que não só sofrem com a violação de seus direitos civis e políticos. A aplicação deste conceito para fins de reconhecimento do refúgio é complexa e nada fácil, permeada por disputas e interesses que envolvem a relação econômica e política entre países, e depende da interpretação e do poder discricionário do Estado.

De acordo com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) em 2019 foram contabilizadas 33.353 solicitações de refúgio no Brasil. Dentre elas 21.515 pessoas (64,3%) foram reconhecidas como refugiadas. Em relação ao gênero os homens correspondiam a 51,6 % enquanto as mulheres representavam 48,4%. A faixa etária compreende a idade entre 25 a 39 anos de idade. As principais nacionalidades reconhecidas foram de venezuelanos e sírios⁹.

Para o acolhimento dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, é importante que os Estados criem políticas para inserir essa população na comunidade acolhedora, oferecendo-lhes oportunidades para permanecerem em condições adequadas para sua sobrevivência e interação em um novo país. Os documentos oficiais internacionais e a legislação brasileira chamam este processo de integração local. O uso do termo é cheio de controvérsias, pois existem perspectivas distintas para seu entendimento. A leitura dos docu-

⁹SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Refúgio em Números*. 5 ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça; Segurança Pública; Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília (DF): OBMigra, 2020.

mentos aponta para a ideia de integração compreendida como assimilação ou melhor, como a adaptação de pessoas com suas culturas e hábitos distintos, sem considerar a necessidade de uma adaptação também do país receptor para recebê-los.

De acordo com levantamento bibliográfico realizado por Moreira¹⁰, autores que compreendem a complexidade do acolhimento como um processo dialético entre pessoas refugiadas e país receptor, incluem-no como um processo multidimensional, que possui diversas esferas da vida social a serem consideradas: econômica, cultural, política, religiosa, psicológica, etc.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto dos Refugiados, os solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas possuem os mesmos direitos que os nacionais ao acesso a políticas públicas, desde que cumpram os critérios de elegibilidade. No caso da política de saúde, o SUS possui como princípios a universalidade e a equidade no acesso aos seus serviços, o que garante que todas as pessoas migrantes possam recorrer ao sistema, e ter suas necessidades atendidas.

Ventura e Yura¹¹ chamam a atenção para o fato de que, no senso comum, historicamente, a figura do estrangeiro foi sendo associada a vetores de doenças e causadores de epidemias. Para as autoras, o atendi-

¹⁰ MOREIRA, J. B. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, 2014.

¹¹ VENTURA, D. F. L.; YUJRA, V. Q. *Saúde de migrantes e refugiados*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019.

mento em saúde dos migrantes, ao contrário, contribui para o mapeamento e controle da presença de migrantes, de suas condições de ingresso no território nacional e de suas posteriores condições de subsistência no país. Elas advertem, portanto, que “o preconceito em relação aos migrantes e refugiados constitui uma ameaça à saúde pública”¹². Diante disso, este trabalho se dedica ao estudo sobre o acesso de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil aos serviços de saúde, com a problematização deste conceito e suas dimensões possíveis para análise, como uma forma de facilitar novos estudos e avaliações sobre as barreiras e dificuldades no atendimento desta população, o que pode contribuir com a melhoria nos atendimentos de suas demandas e também para aperfeiçoamento do SUS e seus mecanismos de controle da saúde pública.

Para tanto, o presente capítulo foi organizado em três unidades. Na primeira, apresenta-se a organização do SUS no Brasil, ressaltando a importância de sua base legal, dos princípios e das diretrizes que formam a política de saúde. Na segunda parte, delimita-se a discussão sobre a saúde de refugiados e a problematização do conceito de acesso a partir de alguns autores, compreendendo também fatores importantes como as desigualdades sociais e seu impacto na saúde. Na terceira parte do capítulo, buscou-se apresentar as possíveis barreiras de acesso para que refugiados e migrantes acessem o serviço de saúde, e por fim, nas

¹²Ibid, p. 33

considerações finais, exprime-se as dificuldades e possíveis soluções para amenizar as barreiras de acesso aos serviços de saúde para refugiados e migrantes.

1. O Sistema Único de Saúde (SUS) e a Discussão sobre a Saúde de Refugiados e Migrantes

Segundo a *World Health Organization*¹³, ao incluir a saúde como um direito humano, determina que os Estados garantam direitos como o acesso a cuidados de saúde de forma oportuna, aceitável e com qualidade apropriada, onde sejam fornecidos os determinantes de saúde como água potável e segura, saneamento, alimentos, habitação, informação e educação sobre saúde e igualdade de gênero. Oliveira *et al*¹⁴ ressaltam também que para alcançar o direito à saúde no mais alto padrão possível, como a OMS afirma, é fundamental que outros direitos humanos sejam concretizados, como os que estão definidos no art. 6^o¹⁵ da Constituição Federal brasileira: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Segundo Paim¹⁶, desde 1948 com a criação da OMS

¹³ WHO. *Health and human rights*. n. 323, 2015.

¹⁴ OLIVEIRA, M. H. B, et al. Direitos humanos e saúde: 70 anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos. *RECHS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, v. 12, n. 4, p. 370-374, 2018.

¹⁵ São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Art.6).

¹⁶ PAIM, J. S. *O que é o SUS?*. 1 ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

a saúde já era reconhecida como um direito social, no entanto isso só se concretizou no Brasil em 1988 com a Constituição Federal, conforme definido no seu art. 196¹⁷. Giovanella *et al*¹⁸ compreendem que as mudanças organizacionais possibilitaram que o sistema fosse reorientado, trazendo o sentido de integralidade e equidade, reduzindo as desigualdades no acesso aos serviços, porém ainda hoje existem dificuldades para que a proposta de igualdade se concretize.

Matta¹⁹ afirma que a base legal²⁰ do SUS é formada pela Constituição Federal de 1988, pela Lei 8.080²¹ e a Lei 8.142²², esses três documentos configuram a estrutura formal do SUS. Sobre a Constituição Federal de 1988, Paim²³ aponta que primeiramente ela indica

¹⁷ A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Art.196).

¹⁸ GIOVANELLA, L.; FLEURY,S. Universalidade da atenção à saúde: acesso como categoria de análise. Parte III - Serviços de saúde: acesso, processos, avaliação, aspectos econômicos, descrição de caso. In: EIBENSCHUTZ, Catalina (Org.). *Política de saúde: o público e o privado*. 20 ed., Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

¹⁹ MATTA, G. C. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). *Políticas de saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, p. 61-80, 2007.

²⁰ Segundo Matta (2007) há também diversas normatizações, decretos, portarias e medidas provisórias, as quais tem a função de revisar os aspectos organizacionais e operacionais do sistema.

²¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm> Acesso em: 20 fev.2021.

²² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm> Acesso em: 20 fev.2021.

²³ PAIM, J. S. Op. cit.

a relevância das políticas econômicas e sociais para o direito a saúde, somente após menciona a garantia do acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação. Compreende-se assim que existem responsabilidades que são específicas da saúde, porém as políticas econômicas e sociais têm impacto sobre as condições de saúde da população.

O SUS é regido por princípios e diretrizes. Os princípios segundo Matta²⁴ podem ser compreendidos como um valor escolhido para orientar as ações e políticas de saúde no país. Ao passo que as diretrizes são os meios e normas com finalidade de atingir os objetivos, elas estão articuladas aos princípios.

No que diz respeito ao princípio da universalidade, com a criação do SUS, todos têm o direito de acessar os serviços de saúde, sem exceções. Para Teixeira²⁵, o cumprimento da universalização está relacionado também à eliminação de barreiras jurídicas, barreiras econômicas, sociais e culturais. Vale ressaltar também que a ideia de universalidade pode ser incorporada a partir de duas perspectivas que se contrapõe, conforme afirma Sousa²⁶: “a social democrática, que concebe o direito social inerente a todos e a liberal, que compreende que o acesso deve ser viabilizado através do

²⁴ MATTA, G. C. Op. cit.

²⁵ TEIXEIRA, C. F. S. Os princípios do sistema único de saúde. In: *Conferências Municipal e Estadual de Saúde*. Bahia, [S.n], Anais, Salvador (BA), 2011, p.10.

²⁶ SOUSA, A. M. C. Universalidade da saúde no Brasil e as contradições da sua negação como direito de todos. *Rev. katálysis*. v.17, n.2, 2014, p.228.

mercado”.

A equidade tem como objetivo compreender as desigualdades presentes também na saúde. Para tanto, criam-se ações focalizadas em determinados grupos específicos da sociedade. Segundo Paim e Silva²⁷ para os organismos internacionais a equidade está relacionada a redução das diferenças evitáveis e injustas e na oferta de serviços de saúde por questões de necessidades e capacidade de pagamento.

O princípio da integralidade, segundo Teixeira²⁸, diz respeito ao leque de ações como a promoção da saúde, a prevenção de riscos e agravos e a assistência a doentes. Resulta na sistematização do conjunto de práticas que vem sendo desenvolvidas a fim de possibilitar o enfrentamento dos problemas e no atendimento das necessidades de saúde.

Segundo Matta²⁹ as diretrizes do SUS são definidas como a descentralização da gestão dos recursos, a regionalização e hierarquização das unidades de produção de serviços e a participação da comunidade.

A descentralização tem como objetivo dividir o poder entre o governo federal, estados e municípios, e garantir que o SUS esteja distribuído em todas as regiões e em conformidade com as diversidades do país.

²⁷ PAIM, J. S. Op. cit.

²⁸ TEIXEIRA, C. F. S. Op cit.

²⁹ MATTA, G. C. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). *Políticas de saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, p. 61-80, 2007.

Guimarães e Giovanella³⁰ afirmam que a descentralização teve o objetivo de melhorar as respostas dos sistemas de saúde e possibilita uma superação das políticas centralizadoras e da competição entre esferas do governo.

Paim³¹ analisa que a “[...] ideia de rede supõe certa ligação ou integração entre serviços, evitando que fiquem dispostos de forma isolada, autarquizada, ou seja, sem comunicação entre si”. Assim, as diretrizes de regionalização e hierarquização se materializam, por meio da distribuição dos serviços em determinado território e encontram-se espalhados e descentralizados, em contrapartida os serviços especializados encontram-se mais concentrados e centralizados. É importante ressaltar também que os serviços de saúde são organizados consoante os níveis de complexidade tecnológicas em determinada área geográfica cuja população está definida. A atenção primária nesse contexto cumpre um importante papel para o acesso da população aos principais serviços. As demais necessidades de saúde deverão ser referenciadas para os serviços de maior complexidade.

A terceira e última diretriz denominada participação da comunidade³² tem como horizonte a garantia da

³⁰ GUIMARÃES, L.; GIOVANELLA, L. Entre a competição e a competição: percursos da descentralização do setor saúde no Brasil. *Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health*, v. 16, n. 4, p 283-288, 2004.

³¹ PAIM, J. S. Op. cit., p.48

³² Recomendada pela OMS, foi elaborada a partir da Conferência Internacional de Cuidados Primários de Saúde realizada em Alma

democratização dos serviços e das decisões relativas à saúde e busca assegurar o controle social sobre a política, os seja, assegurar que as ações públicas sejam fiscalizadas e tenham transparência. A comunidade deve então ocupar os espaços referentes à identificação de problemas e as soluções propostas. Os resultados de tais medidas configuram-se pela criação dos conselhos de saúde em todas as instâncias governamentais, conforme definido na Constituição Federal de 1988³³.

Em relação aos refugiados e migrantes a legislação brasileira aponta que entre os direitos sociais concedidos destaca-se o direito à saúde, assim, os refugiados devem ser atendidos nas unidades de atenção primária, de urgência e emergência, hospitais e nos demais serviços de saúde no território nacional³⁴.

De acordo com Ventura e Yujra³⁵ a OMS adotou prioridades e diretrizes para promoção da saúde de migrantes e refugiados definidas na Resolução 15, da Assembleia Mundial de Saúde, em 2017. Nesse documento se reconhece os princípios da igualdade, da não discriminação e do acesso equitativo aos serviços de saúde. Segundo a OMS os sistemas de saúde nos Estados devem oferecer atenção compatível com a cultura, a língua, a idade e o sexo para refugiados e migran-

Ata em 1978.

³³ TEIXEIRA, C. F. S. Op cit.

³⁴ SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *A experiência da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro no atendimento aos refugiados*. Rio de Janeiro: SMS, 2017.

³⁵ VENTURA, D. F. L.; YUJRA, V. Q. *Saúde de migrantes e refugiados*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019.

tes. O documento ressalta que as doenças que afetam o público mencionado não devem ser motivadoras para que sejam promovidas ações arbitrárias de estigmatização ou deportação. Além disso, é necessária a participação dos migrantes e refugiados nos processos de tomada de decisões que são referentes a eles.

Ventura e Yura³⁶ apontam que a OMS considera que o refugiado e o migrante devem ter direito à saúde sem sofrer discriminações em relação aos nacionais. Assim, para que a promoção da saúde dos migrantes e refugiados se materialize é preciso ter políticas específicas que atendam suas necessidades e que levem em consideração os determinantes sociais dos deslocamentos que afetam a saúde destes sujeitos.

2. Os Estudos sobre Acesso ao Direito à Saúde: definindo o conceito

Segundo o dicionário Houaiss³⁷ a palavra acesso deriva do latim *accessus,us*, significa capacidade ou aptidão para obter algo relativamente difícil. O acesso também pode ser compreendido como a liberdade e a capacidade de se obter alguma coisa. No campo da saúde é compreendido como um conjunto de circunstâncias, possui natureza diversa e está relacionado às dificuldades e facilidades para se obter um tratamento desejado, pode ser analisado também a partir da oferta e disponibilidade de serviços. Nesta definição o prin-

³⁶ Ibid.

³⁷ HOUAISS. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

principal é a possibilidade de acessar um serviço quando se precisa ³⁸.

Com bases nos estudos de Giovanella e Fleury³⁹; Travassos e Martins⁴⁰, percebe-se que há dificuldade em conceituar o acesso já que existem diversas formas de compreensão apresentadas pelos autores. Acesso para elas, com base nos estudos existentes, é a capacidade de um grupo buscar e obter atenção ou como analisa Stafield⁴¹: “o uso oportuno de serviços pessoais de saúde para alcançar os melhores resultados possíveis em saúde”, sendo importante assim a efetividade do serviço.

Nos estudos sobre acesso, a utilização de “acessibilidade” como uma categoria analítica possibilita a ampliação da definição de acesso, pois se refere às condições em que as pessoas chegam aos serviços, tratando-se de uma questão estrutural. Requer pensar em outras dimensões, para além de apenas a disponibilidade de recursos em um momento ou lugar, assim é

³⁸ JESUS, W. L. A.; ASSIS, M. M. A. Revisão sistemática sobre o conceito de acesso nos serviços de saúde: contribuições do planejamento. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 15, n. 1, p. 161-170, 2010.

³⁹ GIOVANELLA, L.; FLEURY, S. Universalidade da atenção à saúde: acesso como categoria de análise. Parte III - Serviços de saúde: acesso, processos, avaliação, aspectos econômicos, descrição de caso. In: EIBENSCHUTZ, Catalina (Org.). *Política de saúde: o público e o privado*. 20 ed., Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

⁴⁰ TRAVASSOS, C; MARTINS, M. Uma revisão sobre os conceitos de acesso e utilização de serviços de saúde. *Cad. Saúde Pública*, v. 20, supl. 2, p. 190-198. 2004.

⁴¹ STARFIELD, B. *Atenção Primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia*. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2002, p.225.

importante pensar também nas problemáticas geográficas, sociais e econômicas.

Para Jesus e Assis⁴², o acesso vai além do conceito de porta de entrada, trata-se de um “dispositivo” capaz de transformar a realidade. Assim o acesso universal, conforme estabelecido na Constituição Federal brasileira de 1988 será garantido através da consciência de cidadania. Aqui, não aprofundaremos conceitualmente cidadania, tão caro à situação dos migrantes. Cabe pensar no acesso como o direito de quem habita o território e necessita de cuidados em saúde.

Andersen⁴³ aponta duas questões ao analisar o acesso aos serviços médicos: as características da população (rendimento familiar, cobertura de seguro, atitudes em relação aos cuidados médicos) e do sistema de entrega (a distribuição e organização da mão-de-obra e das instalações, por exemplo). Para o autor o acesso deve ser analisado a partir de resultados indicadores da passagem do indivíduo através do sistema, tais como a utilização, as taxas ou os índices de satisfação. No estudo apresentado pelo autor, o acesso também é analisado a partir da disponibilidade financeira e recursos do sistema de saúde em uma área, ressaltando que há desigualdades entre a área urbana e rural.

Em relação ao direito à saúde, Giovanella e Fleury⁴⁴ afirmam que a categoria direito à saúde é com-

⁴² JESUS, W. L. A.; ASSIS, M. M. Op. cit.

⁴³ ANDERSEN, R.M. Revisiting the behavioral model and access to medical care: does it matter? *Health Soc Behav*, v. 36, n. 1, p. 1-10, 1995.

⁴⁴ GIOVANELLA, L.; FLEURY, S. Universalidade da atenção à saúde:

preendida a partir do acesso, no entanto, este não se restringe apenas ao atendimento do indivíduo em um serviço de saúde. Esta categoria é complexa e deve ser analisada de forma ampliada, pensando na disponibilidade dos serviços existentes em relação à quantidade e especialidades, e o volume de usuários ou clientes e suas necessidades, mas também sendo consideradas questões como a distância e o tempo da população em relação às unidades de saúde; a oportunidade; a funcionalidade, que se refere à capacidade que os serviços de saúde possuem de resolver os problemas trazidos pela população; os custos que podem ser definidos como diretos (da atenção) e indiretos (medicamento, salários, transporte); e aceitação do usuário ao modo da disponibilidade do serviço apresentado.

Já Assis e Jesus⁴⁵, ao discutir o direito à saúde no Brasil, afirmam que embora a Constituição de 1988 tenha assegurado a saúde como um direito universal garantido pelo Estado, é preciso compreender que a legislação foi apenas uma etapa alcançada para a construção do SUS, logo, para que esse direito seja concretizado é necessário ter como alicerce um modelo social que tenha como fundamentos a solidariedade humana e a igualdade social. Nota-se que existem fatores que

acesso como categoria de análise. Parte III - Serviços de saúde: acesso, processos, avaliação, aspectos econômicos, descrição de caso. In: EIBENSCHUTZ, Catalina (Org.). *Política de saúde: o público e o privado*. 20 ed., Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

⁴⁵ ASSIS, M. M. A.; JESUS, W. L. A. Acesso aos serviços de saúde: abordagens, conceitos, políticas e modelo de análise. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 17, n. 11, p. 2865-2875, 2012.

são limitantes para a concretização do acesso à saúde, como a [...] “baixa acessibilidade, sistema fragmentado, focalizado, ausência de hierarquia, descentralização e regionalização da rede de assistência, ausência de equidade, de acolhimento e permeando estes diversos fatores, a excludente capacidade financeira”⁴⁶.

Ainda sobre a discussão do direito à saúde e sua relação com a categoria acesso, Assis e Jesus⁴⁷ trazem também a importância das concepções de equidade, princípio que visa organizar as ações e serviços de saúde de forma distinta e que é direcionada à grupos populacionais socialmente desiguais, isso se configura como uma forma de “discriminação positiva”. Os estudos sobre acesso também devem considerar a influência das desigualdades sociais na saúde dos indivíduos, conforme aponta Barata⁴⁸. A autora enfatiza que na América Latina a discussão sobre desigualdades está ancorada na teoria da determinação social do processo saúde-doença. Para ela as desigualdades em saúde são intrínsecas ao sistema capitalista de produção e as suas formas particulares de expressão, nele há maior ênfase para a acumulação do capital, a distribuição do poder, o prestígio e os bens materiais. Assim a posição de classe e a reprodução social passaram a ser vistas como determinantes do perfil da saúde e da doença.

⁴⁶ Ibid, p. 2669

⁴⁷ JESUS, W. L. A.; ASSIS, M. M. Op. cit.

⁴⁸ BARATA, R. B. *Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

Nesse contexto, Buss e Filho⁴⁹ apresentam a discussão sobre as iniquidades sociais em saúde estabelecidas entre grupos e indivíduos, sendo esse um traço marcante da situação de saúde no Brasil. Assim, a determinação das iniquidades está relacionada à forma de organização da vida social. A questão interessante nos estudos com essa abordagem é que nem sempre um país com PIB *per capita* superior a outros possuem indicadores de saúde mais satisfatórios, por isso é importante entender a situação de saúde de um país e a forma de distribuição da riqueza.

A atenção primária possui relevante importância para a discussão de acesso pela proximidade com os usuários e sua distribuição territorial⁵⁰. Para a autora a ampliação da rede básica contribuiu para melhorar a acessibilidade geográfica, porém ainda existe uma desproporcionalidade entre a oferta, a capacidade de atendimento e a demanda. Nesse contexto, foi mantido um modelo clássico de assistência a doenças que está focado apenas em demandas espontâneas, isso ocorre porque a assistência integral à saúde, um dos princípios do SUS, é limitado devido à ausência de uma rede que seja regionalizada, de referência e de contrarreferências. Segundo Giovanella *et al*⁵¹ “a expansão de serviços de APS no país, incluindo áreas remotas

⁴⁹BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHÃO, A. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis*, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

⁵⁰ ASSIS, M. M. A.; JESUS, W. L. A. Op. cit.

⁵¹ GIOVANELLA, L.; et al. Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 23, n. 6, p. 1763-1776, 2018, p. 1774.

e desfavorecidas, ampliou o acesso à atenção coletiva e individual, produzindo impactos positivos na saúde da população”.

3. As Barreiras de Acesso para Refugiados nos Serviços de Saúde: breves apontamentos

A partir do levantamento sobre diferentes conceituações sobre o que é o acesso, entende-se que os refugiados e migrantes, assim como muitos nacionais, enfrentam barreiras que dificultam a utilização dos serviços de saúde. Identificar essas barreiras e as particularidades que atravessam o acesso ao direito à saúde dos grupos de migrantes e refugiados pode colaborar com políticas públicas efetivas para acolhimento e integração destes sujeitos. Muitos estudos já demonstram acúmulo para que haja mudanças na política de saúde em localidades que se verificam fluxos migratórios.

Conforme a reportagem publicada pelo Migra Mundo⁵² o ensino do português é via para integração de imigrantes e refugiados, aponta-se que a língua se constitui como identificação de um povo, ela possibilita o conhecimento da cultura e valores do local em que se insere. Segundo Ventura e Yujra⁵³ a barreira linguística é uma das primeiras a ser identificadas no atendimento de migrantes e refugiados, isso não ocorre apenas no campo da saúde. As autoras apontam a

⁵² DELFIM, Rodrigo Borges. *Ensino de português é via para integração de imigrantes refugiados*. Migra Mundo. 2017.

⁵³ VENTURA, D. F. L.; YUJRA, V. Q. *Saúde de migrantes e refugiados*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019.

importância de criar outras formas de comunicação que não sejam necessariamente a linguagem falada.

Santana⁵⁴ aponta que no planejamento das ações voltadas para saúde seria importante levar em consideração a influência das questões culturais no processo saúde-doença. Para a autora quando se aplicam os mesmos protocolos, diagnósticos e tratamentos em pessoas culturalmente diferentes fica evidente o não reconhecimento da validação cultural das ações de saúde. As diferenças culturais entre o usuário e o profissional de saúde dificulta o atendimento e pode ter como consequência erros de comunicação.

Delamuta *et al*⁵⁵ em um estudo sobre o atendimento de bengaleses na atenção primária no Paraná, ressalta a importância da competência cultural. Para os autores é preciso que os profissionais conheçam os processos que têm influência sobre a saúde e os cuidados para populações específicas. Os profissionais de saúde devem avaliar até que ponto a história sociocultural pode impactar o atendimento realizado. Conhecê-la vai além da análise cultural, sendo necessário entender a história de vida e contexto em que se desenham.

A partir da leitura de Ventura e Yujra⁵⁶ pode-se

⁵⁴ SANTANA, C. Humildade cultural: conceito estratégico para abordar a saúde dos refugiados no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, v. 34, n. 11, 2018.

⁵⁵ DELAMUTA, K. G. et al. Experiências de atendimento à saúde de imigrantes bengaleses entre trabalhadores da atenção primária à saúde no Paraná, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, v. 36, n. 8, 2020.

⁵⁶ VENTURA, D. F. L.; YUJRA, V. Q. Op cit.

apontar que existem muitas diferenças de ordem cultural nos atendimentos a saúde de refugiados, entre elas evidencia-se: a diversidade nos modelos de saúde de cada país; as práticas de saúde ligadas a religião; preferência por tratamentos não cirúrgicos, como é o caso da luta das mulheres bolivianas pelo parto normal; a cultura opressora para mulheres em determinados países; e o planejamento familiar, pois em alguns países a fertilidade é considerada uma benção divina.

Outra questão importante para discussão sobre acesso ao direito à saúde de migrantes e refugiados é que a ausência de uma política nacional de atenção para estes grupos ainda é um dos desafios para o SUS e se constitui como uma barreira de acesso. Segundo LAVOR⁵⁷ em 2013 esta política estava em fase de implementação, conforme informações da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS), porém não se concretizou. A ausência de uma política nacional dificulta a atuação com refugiados e migrantes visto que existem desafios que precisam ser superados pelos profissionais e usuários, principalmente em relação a compreensão de outros idiomas e de outras culturas, isso muitas vezes reflete em uma “patologização” das diferenças.

Ventura e Yujra⁵⁸ apontam também a falta de produção de dados em relação à saúde das pessoas em

⁵⁷ LAVOR, A. Do outro lado da linha: Preconceitos e barreiras culturais dificultam acesso à saúde de refugiados que vivem no Brasil. *RADIS Comunicação e Saúde*. Fiocruz, n.180, p. 18-21, 2017.

⁵⁸ VENTURA, D. F. L.; YUJRA, V. Q. Op cit.

deslocamento forçado. Nota-se que até o momento não existem dados consolidados sobre atenção à saúde de refugiados e outros migrantes, tal fato seria importante principalmente para que políticas públicas de forma equitativa pudessem ser pensadas, garantido o acesso e a partir das diferenças entre os usuários conforme aponta Assis e Jesus⁵⁹.

Existem ainda problemas de ordem estrutural, pois embora no Brasil a universalidade seja um princípio importante e seja uma conquista da Reforma Sanitária, o SUS sofre com uma série de problemas que tem reflexos no acesso à saúde. Em reportagem publicada na revista Radis, cujo título foi “O que falta para termos um SUS por inteiro?” Batalha⁶⁰ aponta que o projeto do SUS ainda está incompleto e permanecem problemas como o subfinanciamento da saúde; indefinição de responsabilidades entre as instâncias federal, estadual e municipal; saúde entendida como bem de consumo e não como direito de todos, como define a Constituição; lógica hospitalocêntrica; ótica centrada na assistência médica, e não no conceito ampliado de saúde e na seguridade social; estes são alguns pontos que desequilibram os pilares do SUS — universalidade, integralidade e equidade.

Já Giovanella *et al*⁶¹ ao discutir os desafios para o

⁵⁹ ASSIS, M. M. A.; JESUS, W. L. A. Op. cit.

⁶⁰ BATALHA, E. O que falta para termos um SUS por inteiro?. *RADIS Comunicação e Saúde*. Fiocruz, n.127, p. 9-19, 2013.

⁶¹ GIOVANELLA, L.; et al. Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. *Ciênc. saúde*

SUS afirma que desde a década de 1970 o sistema de saúde brasileiro apresenta um mercado prestador de serviços privado forte, e o SUS é comprador dele. Para a autora o Estado tem favorecido o setor privado por meio de incentivos fiscais e subsídios, atualmente há uma perda da capacidade gerencial devido ao aumento da privatização e esse setor que deveria ser complementar, acaba sendo privilegiado. O setor privado e o SUS vem crescendo concomitantemente, no entanto, o setor público é financiado de forma inadequada, abaixo do que é previsto na Constituição. No âmbito federal, desde a implementação de políticas econômicas mais austeras a partir de 2016, a saúde tem sido vítima de cortes significativos e o resultado é que com recursos menores o direito universal à atenção integral à saúde não é garantido e os serviços são ofertados de forma cada vez mais precarizados.

Conclusão

O objetivo deste capítulo foi apresentar o direito ao acesso à saúde das pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, considerando a legislação brasileira de proteção a este segmento, os princípios e diretrizes do SUS e sua organização político-administrativa.

Há trabalhos que se destinam ao debate sobre o acesso de migrantes e refugiados às políticas públicas e dentre elas, os serviços de saúde e suas barreiras e buscamos contribuir ao problematizar o conceito de

coletiva, v. 23, n. 6, p. 1763-1776, 2018.

acesso e suas possibilidades de utilização, levando em consideração algumas dimensões analíticas propostas por alguns estudiosos do tema. O direito ao acesso à saúde não se refere somente à disponibilidade de serviços e se os usuários conseguem garantir seu atendimento, mas se trata de um conceito complexo, que inclui questões estruturais e conjunturais que afetam determinadas populações e suas condições de vida e sobrevivência, bem como aborda a organização do sistema de saúde e seu funcionamento.

Estudar o acesso à saúde é também compreender o modo de vida de uma população, suas variáveis individuais, mas também coletivas e comunitárias. Os diferentes marcadores de classe, raça, gênero, idade, nacionalidade, religião, entre outros, são importantes para análise das dificuldades enfrentadas por determinados grupos e suas formas de resistência e persistência para participarem do usufruto de bens e serviços. Além disso, conforme foi apontado pela OMS, migrantes e refugiados devem ser inseridos nos atendimentos dos serviços de saúde dos países de acolhida, pois a saúde é compreendida como um direito humano que deve ser garantido pelo Estado articulado a outros direitos.

No caso brasileiro, apesar dos avanços constitucionais pelos direitos sociais, as políticas sociais vêm sofrendo restrições através de uma política econômica austera e ultraneoliberal, com um direcionamento cada vez mais focalizado e com cortes substanciais,

que afetam diretamente a população mais pobre e mais vulnerabilizada do país, que utilizam os serviços públicos e sem eles, suas precárias condições de vida se deterioram ainda mais.

Migrantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, incluindo os refugiados e solicitantes de refúgio não são os únicos a encontrarem barreiras para acessarem as políticas sociais. Porém, sabemos que possuem particularidades que precisam ser exploradas em estudos e pesquisas para a construção de uma política de acolhimento que considere suas demandas e que influencie positivamente o processo de integração.

Referências bibliográficas

ANDERSEN. R.M. Revisiting the behavioral model and access to medical care: does it matter? *Health Soc Behav*, v. 36, n. 1, p. 1-10, 1995.

ASSIS, M. M. A.; JESUS, W. L. A. Acesso aos serviços de saúde: abordagens, conceitos, políticas e modelo de análise. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 17, n. 11, p. 2865-2875, 2012.

BARATA, R. B. *Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

BATALHA, E. O que falta para termos um SUS por inteiro?. *RADIS Comunicação e Saúde*. Fiocruz, n.127, p. 9-19, 2013.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus

determinantes sociais. *Physis*, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

DELAMUTA, K. G. et al. Experiências de atendimento à saúde de imigrantes bengaleses entre trabalhadores da atenção primária à saúde no Paraná, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, v. 36, n. 8, 2020.

DIAS, A. C. S.; PAIVA, A. R. Política Social no Brasil e o desafio manifesto da imigração e refúgio. *Congresso Latino Americano de Sociologia. Anais do XXXII Congresso Internacional ALAS Peru*. Lima, 2019.

DI CESARE, D. *Estrangeiros residentes: uma filosofia da migração*. Belo Horizonte: Ed. Âyiné, 2020.

JESUS, W. L. A.; ASSIS, M. M. A. Revisão sistemática sobre o conceito de acesso nos serviços de saúde: contribuições do planejamento. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 15, n. 1, p. 161-170, 2010.

GIOVANELLA, L.; et al. Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 23, n. 6, p. 1763-1776, 2018.

GIOVANELLA, L.; FLEURY, S. Universalidade da atenção à saúde: acesso como categoria de análise. Parte III - Serviços de saúde: acesso, processos, avaliação, aspectos econômicos, descrição de caso. In: EIBENSCHUTZ, Catalina (Org.). *Política de saúde: o público e o privado*. 20 ed., Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

GUIMARÃES, L.; GIOVANELLA, L. Entre a competição e a competição: percursos da descentralização do setor saúde no Brasil. *Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health*, v. 16, n. 4, p 283-288, 2004.

HARVEY, D. *A condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. 24 ed. São Paulo: Loyola, 2014.

HOUAISS. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

PAIM,J.; SILVA, L.M.V. Universalidade, integralidade, equidade e SUS. *BIS, Bol. Inst. Saúde* (Impr.), v.12 n.2, p. 109-114, 2010.

LAVOR, A. Do outro lado da linha: Preconceitos e barreiras culturais dificultam acesso à saúde de refugiados que vivem no Brasil. *RADIS Comunicação e Saúde. Fiocruz*, n.180, p. 18-21, 2017.

MATTA, G. C. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). *Políticas de saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007.

DELFIN, Rodrigo Borges. *Ensino de português é via para integração de imigrantes refugiados*. Migra Mundo. 2017.

MOREIRA, J. B. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, 2014.

PAIM, J. S. *O que é o SUS?*. 1 ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

SANTANA, C. Humildade cultural: conceito estratégico para abordar a saúde dos refugiados no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, v. 34, n. 11, 2018.

SASSEN, S. *The Mobility of Labour and capital*. Cambridge: University Press, 1988.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *A experiência da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro no atendimento aos refugiados*. Rio de Janeiro: SMS, 2017.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. *Refúgio em Números*. 5 ed., Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça; Segurança Pública; Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília (DF): OBMigra, 2020.

SOUSA, A. M. C. Universalidade da saúde no Brasil e as contradições da sua negação como direito de todos. *Rev. katálysis*. v.17, n.2, p.227-234. 2014.

STARFIELD, B. *Atenção Primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia*. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2002.

TEIXEIRA, C. F. S. Os princípios do sistema único de saúde. In: *Conferências Municipal e Estadual de Saúde. Bahia, [S.n], Anais*, Salvador (BA), 2011, p.10.

TRAVASSOS, C; MARTINS, M. Uma revisão sobre os conceitos de acesso e utilização de serviços de saúde. *Cad. Saúde Pública*, v. 20, supl. 2, p. 190-198. 2004.

VENTURA, D. F. L.; YUJRA, V. Q. *Saúde de migrantes e refugiados*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019.

OLIVEIRA, M. H. B, et al. Direitos humanos e saúde: 70 anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos. *RECIIS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, v. 12, n. 4, p. 370-374, 2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Health and human rights*. n. 323, 2015.

Direito à Educação de Pessoas Refugiadas no Brasil: da proteção internacional aos desafios locais

Tatyana Scheila Friedrich*
Jaqueline Bertoldo**

Introdução

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹, a educação foi afirmada como direito universal e acessível a todos sem discriminação. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável², desenvolvida no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de apresentar um plano de ação global para o desenvolvimento sustentável, apresenta como um dos seus objetivos fundamentais a educação de qualidade. Para além do foco na educação básica, a Agenda 2030 contempla todos os níveis educacionais, afirmando como fundamental a promoção de uma educação inclusiva, igualitária e baseada nos

* ~~Professora Doutora da Universidade Federal do Paraná. Líder do Grupo de Pesquisa Nupesul - Núcleo de Pesquisa em Direito do Mercosul e do Sul Global, PPGD//UFPR. Coordenadora do Programa Política Migratória e Universidade Brasileira, através do Projeto Refúgio, Migrações e Hospitalidade e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFPR.~~

** Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021

² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

princípios dos direitos humanos e da sustentabilidade³. Além disso, como central ao objetivo está a ampliação das oportunidades educacionais das populações mais vulneráveis.

Apesar do esforço global na promoção do acesso universal à educação, alguns grupos sociais permanecem excluídos dos sistemas educacionais ou incluídos de maneira precária e limitada. Nesse sentido, no marco dos 70 anos da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁴, o direito à educação de pessoas refugiadas no Brasil ainda enfrenta uma série de dificuldades, pela falta de políticas públicas de acolhimento e formação dos profissionais envolvidos, dificuldades socioeconômicas e, especialmente, pelas dinâmicas das relações raciais diante das diferentes culturas, línguas e saberes.

Assim, o objetivo do presente capítulo é refletir sobre o marco internacional e nacional do direito à educação para refugiados diante dos desafios do contexto educacional brasileiro nos diferentes níveis de ensino. Trata-se de um estudo de revisão da literatura sobre a temática, além de análise documental e legislativa. Em um primeiro momento, discute-se sobre os limites e possibilidades da educação como direito humano universal diante da realidade global do refúgio

³ ONU. *Objetivo 4 da Agenda 2030*: Educação de qualidade. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/4/>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁴ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

e da falta de acesso à educação. Na sequência, o presente capítulo analisa os principais desafios do direito à educação de pessoas refugiadas a partir da realidade brasileira, nos diferentes níveis de ensino.

Conforme já afirmado em diversas pesquisas internacionais⁵, o direito à educação para pessoas refugiadas é fundamental no acesso aos demais direitos, além de ser determinante para integração local e econômica. Apesar disso, trata-se de uma temática pouco debatida no contexto brasileiro, a exemplo da inexistência de políticas públicas nacionais com foco na realidade da população refugiada no país. Espera-se, assim, contribuir com políticas públicas de integração local da população refugiada no país, especialmente em atenção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, diante do marco internacional dos direitos humanos e do direito internacional das pessoas refugiadas.

1 Limites e Possibilidades da Educação como um Direito Humano Universal

Em 1948, a DUDH proclamava uma das suas resoluções mais importantes, ao afirmar que todos os seres humanos são livres e iguais em dignidade e direi-

⁵ ESTEBAN, Adrián Neubauer. El Derecho a La Educación de Los Menores Refugiados y Solicitantes de Asilo Desde El Enfoque Basado En Los Derechos Humanos: Dificultades, Finalidad e Intervención Educativa. *Revista Española de Educación Comparada*, v. 35, n. 35, p. 70-91, 2019, p. 82. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/24342/20814>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

tos. Em seu art. XXVI⁶, o documento também garantiu a universalidade do “direito à instrução”, de caráter obrigatório e gratuito ao menos nos níveis elementares. No próprio conteúdo normativo, contudo, já estão definidos alguns dos limites jurídicos do direito à educação previsto na DUDH. Ao priorizar o ensino elementar e afirmar que a educação superior se baseia por mérito, o documento estabeleceu uma escala regressiva quanto ao acesso e gratuidade. Além disso, ao projetar sua efetividade para o futuro, a DUDH conferiu um caráter progressivo ao direito à educação, confirmando sua “potência declarativa bem mais contundente que sua eficácia política”⁷.

No caso das populações mais vulneráveis, como mulheres, negros(as), pessoas com necessidades especiais, povos indígenas, crianças e pessoas refugiadas, as principais convenções⁸ internacionais destacam a

⁶ “Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.” Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 22 mar. 2021.

⁷ GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educ. Soc.*, v. 30, n. 109, p. 1058-1079, 2009. p. 1059. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2021.

⁸ Cf.: Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (ONU, 1979); Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (ONU, 1965); Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência (ONU, 2006); Convenção relativa aos povos indígenas e tribais em países independentes (OIT, 1989); Convenção sobre os direitos da criança (ONU, 1989).

importância da igualdade de oportunidades, da não discriminação por quaisquer fundamentos, do respeito às diferenças culturais, da qualidade da educação e de garantir a permanência a esses estudantes. Isso porque, além de ser considerada um direito “fundamental e imprescindível para o exercício de todos os demais direitos”⁹, a educação consiste, segundo a ONU, no principal instrumento para a emancipação econômica e social de grupos marginalizados¹⁰.

Apesar dos avanços significativos da DUDH, que inspirou uma série de acordos, tratados internacionais e legislações nacionais sobre direitos humanos, Gentili¹¹ explica que suas resoluções “estão marcadas pela assimetria abismal que separa os princípios que os fundamentam das ações e práticas que deveriam consagrá-los”. Segundo o autor, a realidade da educação latinoamericana coloca em evidência os limites da universalidade dos direitos humanos e a necessidade de ampliar as fronteiras e sentidos do direito à educação

⁹ CORVERA, Teresa. La educación es un derecho, no es un privilegio. Diálogos sobre educ. *Temas actuales en investig. educ.*, v. 10, n. 19, p. 1-15, 2019, p. 4. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-21712019000200018&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹⁰ ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Observação Geral n.º. 13 sobre o Direito à Educação. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) da ONU*. 1999. Disponível em: <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/ObsGral_13.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

¹¹ GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educ. Soc.*, v. 30, n. 109, 0. 1058-1079, 2009, p. 1060. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2021.

afirmado em 1948¹².

No caso das pessoas refugiadas, essa assimetria tem se revelado ainda mais expressiva, considerando os altos números de crianças e jovens refugiados(as) impedidos(as) de acessar as escolas ou universidades, seja para continuar ou iniciar os estudos. As situações de múltiplas vulnerabilidades provocadas pela realidade do refúgio, bem como a existência de barreiras documentais, jurídicas, linguísticas e socioeconômicas têm dificultado e impedido significativamente o acesso de pessoas refugiadas aos direitos humanos nos países de acolhimento, como o direito à educação nos diversos níveis de ensino.

Conforme os dados globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) divulgados em 2019 no relatório *Stepping Up: Refugee Education in Crisis*¹³, de um total de 7,1 milhões de crianças refugiadas em idade escolar, existem 3,7 milhões que não frequentam as redes de ensino. Tomando como base os níveis globais de acesso à educação, os dados revelam que pessoas em situação de refúgio estão gradativamente menos representadas conforme aumentam os níveis educacionais. Enquanto 91% da população global em idade adequada está inscrita na educação primária, em se tratando de crianças refugiadas, esse número cai para 63%. Na educação secundária-

¹²Ibid., p. 1060.

¹³ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/steppingup/wp-content/uploads/sites/76/2019/09/Education-Report-2019-Final-web-9.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2021

ria, são somente 24% dos(as) refugiados(as) inscritos, contra 84% da população a nível global. No caso do ensino superior, essa diferença é ainda mais significativa já que somente 3% da população refugiada consegue chegar aos níveis mais altos de ensino, contra 37% da população em geral a nível global¹⁴.

A importância em garantir o direito à educação para pessoas refugiadas está diretamente relacionada a possibilidade de inclusão na sociedade de acolhida, garantia de maior autonomia e emancipação, além da retomada da dignidade e do senso de normalidade após situações de ruptura muitas vezes brutal de quase todos os aspectos de reprodução da vida. Além disso, em razão do contexto específico de quem migra de maneira forçada, por situações de perseguição ou grave violação de direitos humanos cujos impactos psicossociais são significativos, a educação consiste no “caminho mais seguro para recuperar um senso de propósito e dignidade após o trauma do deslocamento. É - ou deveria ser - o caminho para os mercados de trabalho e a auto-suficiência econômica[...]¹⁵. Nesse sentido, Esteban¹⁶ destaca que o acesso à educação

¹⁴ ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *Stepping Up. Refugee Education in Crises*. 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/steppingup/>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

¹⁵ ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *Refugee Education 2030: A Strategy for Refugee Inclusion*. 2019, p. 5. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5d651da88d7.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

ESTEBAN, Adrián Neubauer. *El Derecho a La Educación de Los Menores Refugiados y Solicitantes de Asilo Desde El Enfoque Basado*

constitui um instrumento efetivo de proteção e inserção social e econômica da população refugiada na sociedade de acolhimento.

Diante desse contexto, o marco da proteção internacional de refugiados é a Convenção de 51 que, além de apresentar os requisitos que definem a condição do refúgio, também prevê os direitos e os deveres das pessoas refugiadas e dos países de acolhida. Assim, no art. 22¹⁷, o documento dispõe sobre o direito à educação das pessoas refugiadas, afirmando que “os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário.”. Com relação aos demais níveis de ensino, o documento destaca que os países devem garantir um tratamento “tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que é dado aos estrangeiros em geral” no que se refere “ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção

En Los Derechos Humanos: Dificultades, Finalidad e Intervención Educativa. *Revista Española de Educación Comparada*, v. 35, n. 35, 2019, p. 81-83.

¹⁷ “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.” Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo”¹⁸. Além disso, no âmbito da proteção internacional e regional de pessoas refugiadas, o direito à educação foi afirmado na Declaração de Nova Iorque¹⁹ com a adoção do Pacto Global para refugiados²⁰, bem como no processo da Declaração de Cartagena²¹, pelos países da América Latina e Caribe e nos planos de ação subsequentes.

Ocorre que, diante das dinâmicas da mobilidade internacional, o debate sobre a universalização dos direitos humanos e do direito à educação está situado também em torno das tensões e disputas no campo da cidadania e da nacionalidade. Da mesma forma que a DUDH, além de priorizar o acesso à educação primária, a Convenção de 51 reproduziu a tradicional distinção entre quem é nacional e não nacional, confirmando os limites da igualdade de direitos na ordem do Estado Nacional. A pessoa refugiada, aquela que vem de fora, ou seja, “da alteridade, da estranheza, da alogeneidade, da exterioridade”²² representa um paradoxo dian-

¹⁸ ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

¹⁹ Disponível em: <https://www.unhcr.org/57e39d987#_ga=2.240214721.334713016.1616419736-1860142428.1585609462> Acesso em: 22 mar. 2021.

²⁰ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

²¹ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

²² SAYAD, Abdelmalek. *Imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo, Edusp, 1998, p. 273.

te da suposta unicidade - cultural, linguística, étnico-racial - da identidade nacional e “coloca em xeque as reivindicações de universalização dos direitos humanos”²³.

Por isso, muitas das barreiras enfrentadas por pessoas refugiadas no país estão diretamente relacionadas a sua condição de estrangeiridade que, somada a outros marcadores sociais, como raça, classe e gênero, determinam as possibilidades materiais de acesso a direitos. No caso do direito à educação, dentre os principais obstáculos identificados estão as exigências documentais e burocráticas para acesso às redes de ensino, a falta de informação, a não aceitação das diferenças culturais e linguísticas, a discriminação racial, a xenofobia, além das dificuldades socioeconômicas²⁴.

Nesse sentido, o debate sobre as diferenças culturais diante de sociedades desiguais e racialmente constituídas como o Brasil, reflete naquilo que Gentili²⁵ explica sobre a dinâmica da “exclusão includente”. Trata-se da reprodução dos mesmos mecanismos de exclusão educacionais no contexto das políticas de “in-

²³ DOUZINAS, Costas. *O Fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009. p. 363.

²⁴ MAGALHÃES, Giovanna Modé; SCHILLING, Flávia. Imigrantes da Bolívia na escola em São Paulo: fronteiras do direito à educação. *Pro-Posições*, v. 23, n. 1, p. 43-63, 2016. Disponível em: <<https://www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643225>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

²⁵ GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educ. Soc.*, v. 30, n. 109, p. 1058-1079, 2009, p. 1061. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2021.

clusão e inserção institucional que acabam sendo insuficientes ou, em alguns casos, inúteis para reverter os processos de isolamento, marginalização e negação de direitos que estão envolvidos em todo processo de segregação social”. No caso das populações migrantes e refugiadas, o principal desafio do direito à educação, para além das dificuldades de acesso às redes de ensino, está em como garantir processos educacionais inclusivos sem a manutenção dos mesmos processos de exclusão e de negação das diferenças socioculturais e linguísticas.

Se a constituição de toda base filosófica de mobilização pelos direitos humanos na modernidade e até recentemente “tinham como referência fundamental a afirmação da igualdade”, atualmente, um certo “deslocamento de ênfase” trouxe a afirmação da diferença como direito, da diferença cultural, direito de ser, sendo diferente²⁶. Assim, a universalização dos direitos humanos produz significações ambivalentes, já que, por um lado, perpetuam-se as violações e o direito à igualdade de oportunidades permanece negado na realidade de diversos países e, por outro, o direito à diferença exige uma crítica radical sobre a concepção eurocêntrica e monocultural dos direitos humanos, segundo Douzinas²⁷.

²⁶ CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Rev. Bras. Educ.*, v. 13, n. 37, 2008, p. 45-56. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/05.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

²⁷ DOUZINAS, Costas. *O Fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009.

Nesse sentido, para Santos²⁸, enquanto forem concebidos como direitos universais em abstrato, os direitos humanos tenderão a operar dentro da perspectiva hegemônica própria da modernidade, xenófoba e racialmente constituída. No caso da educação, essa perspectiva ocorre quando a universalização favorece uma política assimilacionista na inclusão de grupos marginalizados, sem que seja problematizado o caráter monocultural no que se refere aos conteúdos, ao currículo, valores privilegiados e metodologias. Segundo Candau²⁹, essa prática é responsável por deslegitimar outros saberes, idiomas, e valores, considerados inferiores e subalternos, em nome da construção de uma “cultura comum”. Por isso, “para poderem operar como globalização contra-hegemônica, os Direitos Humanos têm de ser reconceitualizados como interculturais”³⁰.

Apesar de instrumentalizado em diversas normativas internacionais, regionais e locais, os desafios na promoção do direito à educação na realidade latino-americana e brasileira estão relacionados às dívidas educativas históricas com relação aos grupos socialmente discriminados e que até hoje estão em desvantagem social diante daqueles que perpetuam um lugar de

²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo*: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006. p. 441-442.

²⁹ CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Rev. Bras. Educ.*, v. 13, n. 37, p. 45-56, 2008, p. 50. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/05.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

³⁰ SANTOS. Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo*: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006, p. 442.

privilégio no acesso aos direitos sociais³¹. A educação, proclamada como direito humano universal, encontra seus limites e contradições diante de um contexto de desigualdades e práticas discriminatórias institucionalizadas. Essa é a contradição inerente da “suposta coerência entre a afirmação da igualdade diante da lei e a brutal desigualdade de condições de vida” dos sujeitos diante do acesso aos direitos³².

Assim, entender a exclusão como uma relação social e não como um estado que se ocupa na estrutura institucional significa, conforme Gentili³³, que estar excluído do sistema educacional não é somente por estar fora das instituições educacionais, mas por fazer parte de um conjunto de circunstâncias que negam ou atribui esse direito de maneira “restrita, condicionada ou subalternizada”. Por isso, o autor conclui que a inclusão educacional é um processo integral que demanda a superação dos mecanismos políticos, econômicos, sociais e culturais que historicamente produzem a exclusão³⁴.

A partir do contexto das migrações e do refúgio, o cenário brasileiro das últimas décadas apresenta no-

³¹ CORVERA, Teresa. La educación es un derecho, no es un privilegio. Diálogos sobre educ. *Temas actuales en investig. educ.*, v. 10, n. 19, p. 1-15, 2019. p. 4. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-21712019000200018&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 25 jan. 2021.

³² GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educ. Soc.*, v. 30, n. 109, p. 1058-1079, 2009, p. 1070. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2021.

³³ *Ibid*, p. 1062.

³⁴ *Ibid*, p. 1063.

vas significações e desafios para a promoção do direito universal à educação promulgado na DUDH. Tais desafios, que são de ordem pedagógica, política e social, demandam um olhar dialógico às realidades específicas de quem vivencia o refúgio no país, conforme será discutido a seguir.

2. O Direito à Educação para Pessoas Refugiadas no Brasil: contexto, desafios e perspectivas

O aumento dos fluxos migratórios internacionais para o Brasil nas últimas décadas³⁵ trouxe novos desafios para a garantia de direitos humanos, seja em termos de acesso ao trabalho, saúde, moradia e educação. Com relação à educação, contudo, ainda trata-se de uma realidade pouco visibilizada, o que reflete na falta de políticas públicas, na insuficiência de dados oficiais e na escassez de produção científica nacional sobre o tema, apesar de serem diversos e complexos os desafios envolvidos³⁶.

Segundo informações do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), até final de 2018, o Brasil já havia reconhecido um total de 11.231 pessoas como refugiadas, provenientes de 105 diferentes países, como Síria, República Democrática do Congo, Colômbia,

³⁵Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

³⁶ RODRIGUES, Emerson Carlos. Direito à educação básica para as pessoas refugiadas. *Humanidades & Inovação*, v. 7, n. 2, p. 86-99, 2020, p. 87. Disponível em: <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/1783>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

Venezuela, Palestina, dentre outros³⁷. No último relatório, sobre o ano de 2019, o CONARE divulgou o deferimento de 21.304 de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refúgio, sendo 98,1% dessas pessoas nacionais da Venezuela³⁸.

Sobre o perfil das pessoas refugiadas reconhecidas em 2019, 45% está na faixa etária de 25-45 anos e 30% possui entre 15 e 24 anos, ou seja, potencialmente aptos a ingressar nos sistemas educacionais brasileiros. Em 2018, quase 40% da população refugiada estava na faixa etária de 18 a 29 anos, aproximadamente 7% possuía de 12 a 17 anos e, em torno de 8% tinha de 5 a 11 anos. A análise dos relatórios anteriores de 2015, 2016 e 2017 mostram que, tanto o perfil de solicitantes, como de pessoas já reconhecidas, é bastante expressivo na faixa etária de 18 a 29 anos (sempre em torno de 40%). Além disso, do total de pedidos reconhecidos entre 2010-2015, o CONARE identificou 18% de pessoas na faixa etária de 0-17 anos; em 2016 foram 11% e em 2017 somaram 20% de refugiados(as) nessa faixa etária. A partir dos dados sobre a faixa etária das pessoas reconhecidas como refugiadas no país, é possível inferir sobre o impacto no processo educacio-

³⁷ CONARE (COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS). *Refúgio em números*. 4ª Edição. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

³⁸ CONARE (COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS). *Refúgio em números*. 5ª Edição. 2020. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

nal de muitas crianças em idade escolar e tantos jovens que não tiveram acesso ou foram forçados a abandonar os sistemas educacionais³⁹.

Sobre o acesso ou não de refugiados(as) ao sistema educacional brasileiro existem poucos dados oficiais, o que dificulta a compreensão da real situação sobre se o direito à educação está ou não sendo garantido a essas populações. O Censo Escolar de 2016, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, revelou que, entre os anos de 2008 e 2016, o número de alunos estrangeiros (dentre eles, refugiados, solicitantes de refúgio, imigrantes, apátridas) matriculados na educação básica mais de dobrou: passou de 34 mil para 73 mil matrículas, sendo 64% destas na rede pública. Os principais países de origem desses estudantes estão na América Latina e Caribe (43,6%); Europa (25,4%), Ásia (13,2%); América do Norte (12,8%) e África (4,2%), Oceania (0,3%), além daqueles considerados apátridas ou sem nacionalidade. Apesar de apresentar um número bastante expressivo de estudantes de outras nacionalidades no sistema de ensino brasileiro, os dados não permitem identificar quantas crianças e jovens migrantes permanecem fora da escola, bem como taxas de evasão escolar, o que seria fundamental para orientar políticas públicas específicas.

Ainda sobre os dados nacionais, um estudo realizado em parceria do Alto Comissariado das Na-

³⁹ Ibid.

ções Unidas para os Refugiados (ACNUR) e Cátedra Sérgio Vieira de Mello, intitulado “Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil”, com um total de 487 refugiados(as) entrevistados(as) maiores de 18 anos, analisou informações sobre escolaridade, conhecimento linguístico e perspectivas educacionais. Segundo a pesquisa, os entrevistados demonstraram capital linguístico e escolar acima da média brasileira e muito acima ao considerar apenas a população negra e parda. Em síntese, 84% dos refugiados(as) concluíram ao menos o ensino médio e 34% já haviam concluído o ensino superior. Apesar do número considerável de diplomados, por outro lado, somente 14 refugiados indicaram ter conseguido validar seus diplomas, contra 133 que indicaram não terem conseguido a revalidação. Dentre as principais dificuldades apontadas estão a falta de informação e recursos, necessidade de provas específicas e dificuldades com o português. Além disso, a pesquisa informou que 290 dos refugiados entrevistados demonstram interesse de continuar os estudos no Brasil, um reflexo da alta taxa de escolaridade. Contudo, os motivos elencados pela pesquisa indicam que a falta de recursos financeiros, a impossibilidade de revalidar estudos prévios e as dificuldades com o português são os principais motivos que impedem que esse interesse seja traduzido em matrículas efetivas⁴⁰.

⁴⁰ ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS) e CSVM (CATEDRA SERGIO VIEIRA DE MELO). *Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil*. 2019. p. 12. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico->

Por fim, outra informação fundamental para entender as barreiras no acesso à educação, especialmente pela população refugiada adulta, diz respeito à educação superior. Segundo o relatório da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, em 2020, eram 329 pessoas refugiadas matriculadas em cursos de graduação em instituições de ensino superior que contam com procedimentos de ingresso diferenciados para essa população. Aproximadamente 266 dessas pessoas ingressaram ao longo do ano de 2020, demonstrando que, por muito tempo, a população refugiada foi completamente excluída da possibilidade de acessar os níveis mais altos de ensino no país⁴¹. Além disso, segundo os mesmos dados, em 2018, apesar da existência de 370 vagas disponíveis nas instituições de ensino, somente 86 pessoas refugiadas ingressaram naquele ano. Em 2020, das 383 vagas disponíveis, 44 não foram preenchidas, revelando um possível descompasso entre a política de oferta de vagas e a realidade das pessoas refugiadas no país.

Embora a falta de dados e informações precisas sobre a realidade dos refugiados no Brasil demonstrem que o acesso à educação permanece negligenciado, o direito à educação para pessoas refugiadas está fundamentado em uma série de normativas nacionais. Na Constituição Federal, enquanto o art. 5^o⁴² garante a

Refugiados-ACNUR.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

⁴¹ CSVM (CATEDRA SERGIO VIEIRA DE MELO). *Relatório anual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio-ANUAL-CSVM-2020-V2.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

⁴² “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,

igualdade entre nacionais e estrangeiros residentes no país, o art. 6º⁴³ reconhece a educação como um direito social. Segundo o art. 208, trata-se de um direito público subjetivo e um dever do Estado, passível de ser exigido inclusive judicialmente. Além disso, a educação tem como base os princípios da igualdade de condições para acesso e permanência; liberdade de ensinar e aprender; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e, por fim, a gratuidade do ensino público.

No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA⁴⁴), o art. 53⁴⁵ prevê que as crianças e adolescentes têm direito à educação, “visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”. O Estatuto ainda assegura o acesso à escola pública gratuita; a igualdade de condições de acesso e permanência; o direito de ser respeitado pelos educadores; dentre outros. Além disso,

garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade[...]”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁴³ “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁴⁵ “A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho[...]”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

o art. 5^a⁴⁶ afirma que nenhuma criança ou adolescente pode ser objeto de negligência, discriminação ou opressão. As afirmações constitucionais e do ECA também aparecem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁴⁷, além de incluir outros princípios, dentre eles: respeito à liberdade e apreço à tolerância; valorização da experiência extra-escolar; e consideração com a diversidade étnico-racial. A incorporação desses princípios, especialmente a universalidade e igualdade no acesso, o respeito às diversidades e a valorização dos diferentes saberes são fundamentais diante dos desafios do direito à educação de refugiados(as) no país.

Além disso, a Lei 9.474⁴⁸, de 1997, que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil, incorporou as chamadas soluções duradouras, dentre elas a integração local que representa um processo complexo e gradual de integração das pessoas refugiadas à comunidade local, sendo o acesso à educação uma das principais vias de concretização. Os art. 43 e 44⁴⁹ do Estatuto estabelecem que a

⁴⁶ “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁴⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁴⁹ “Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem

condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando houver necessidade de apresentação de documentos para o exercício dos seus direitos e deveres, bem como destaca que o reconhecimento de certificados e diplomas e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados.

Esses artigos significam que o acesso à educação não pode ser dificultado ou impedido em razão da condição migratória ou da falta de documentos comprobatórios emitidos no país de origem, considerando a realidade particular de quem vivencia uma situação de refúgio. Além disso, diante das normativas internacionais e nacionais de proteção, algumas universidades brasileiras, especialmente, públicas têm adotado procedimentos diferenciados e facilitados para o ingresso de estudantes refugiados(as), solicitantes de refúgio e imigrantes, inseridos no contexto de promoção de política públicas e dos direitos humanos das populações vulneráveis.

Outro importante marco legal na proteção de refugiados(as) é a Nova Lei de Migração de 2017⁵⁰ que prevê de forma taxativa uma série de direitos a todos migrantes, refugiados(as) ou não, que residem

ou por suas representações diplomáticas e consulares. Art. 44. 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". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁵⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

no Brasil, inclusive o direito à educação pública, sendo “vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória”, o que representa um avanço simbólico e efetivo na garantia dos direitos da população migrante. Isso porque, o diploma legal anterior, Estatuto do Estrangeiro⁵¹, estabelecia que a matrícula de estrangeiros em instituições de ensino no Brasil em qualquer grau de ensino só poderia ser efetivada se o mesmo estivesse “devidamente registrado”. O art. 48⁵² previa também que as entidades deveriam encaminhar os dados de identificação dos estrangeiros matriculados ao Ministério da Justiça, bem como comunicar em caso de cancelamento da matrícula ou conclusão do curso. Em oposição à lógica securitária e de controle do Estatuto do Estrangeiro, a Nova Lei de Migração surge como uma tentativa de conceber o migrante como sujeito de direitos e o Estado como responsável pela promoção das políticas públicas. Assim, o art. 3^o⁵³ da Nova Lei de Migração define como um dos princípios

⁵¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁵² “Salvo o disposto no § 1º do artigo 21, a admissão de estrangeiro a serviço de entidade pública ou privada, ou a matrícula em estabelecimento de ensino de qualquer grau, só se efetivará se o mesmo estiver devidamente registrado (art. 30)”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁵³ “Art. 3. A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: 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”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

e diretrizes da política migratória brasileira o acesso igualitário e livre do migrante à educação e outros direitos sociais.

Sobre a realidade da educação básica, que compreende a pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, a dificuldade com relação ao acesso e à matrícula, identificado na pesquisa de Magalhães e Schiling⁵⁴, em razão da exigência de documentos comprobatórios de regularidade documental, após a aprovação da Nova Lei de Migração, pode ser um obstáculo parcialmente superado, ao menos juridicamente.

Um exemplo, promovido pela Secretaria de Estado da Educação em São Paulo, foi a criação do 1º Documento Orientador: Estudantes Imigrantes⁵⁵ que apresenta orientações referente ao “acolhimento dos estudantes imigrantes na rede estadual de ensino”, especificamente sobre “matrícula e a emissão de certificados, para garantir a inclusão dos estudantes na rede escolar”. No documento, consta que a matrícula do migrante deve ser efetivada mesmo que não disponha de número de identificação, registro migratório, protocolo ou nenhum documento. Da mesma forma, a orientação garante que documentos escolares e diplo-

⁵⁴ MAGALHÃES, Giovanna Modé; SCHILLING, Flávia. Imigrantes da Bolívia na escola em São Paulo: fronteiras do direito à educação. *Pro-Posições*, v. 23, n. 1, p. 43-63, 2016. Disponível em: <<https://www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643225>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

⁵⁵ Disponível em: <https://midiasstoragesec.blob.core.windows.net/001/2017/10/imigrantes_1documento-orientador-estudantes-imigrantes-verso-de-15-09-2017.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

mas de conclusão deverão ser emitidos independente de condição migratória⁵⁶. Complementar ao direito de acesso e matrícula está, contudo, o direito à informação já que, em muitos casos, a falta de canais efetivos de informação, as dificuldades com a língua e o medo das autoridades ainda são barreiras que impedem o acesso aos direitos fundamentais.

Além disso, a pesquisa de Neves⁵⁷ em uma escola pública brasileira destacou que o ensino do português como língua adicional tem sido negligenciado, “o que contribui para um aproveitamento deficitário dos conteúdos trabalhados na escola”. A autora enfatiza que é fundamental a inclusão de orientações para o ensino de estudantes que não têm o português como língua materna nos documentos oficiais que regem a educação brasileira para que sejam implementadas políticas públicas nesse sentido. Por outro lado, a política linguística deve também incluir a valorização dos repertórios culturais e linguísticos dos diferentes grupos sociais presentes nas escolas brasileiras e, por isso, a necessidade de investir na formação de docentes sensíveis às questões interculturais. Por fim, o estudo demonstrou que delegar a cada unidade escolar a total responsabilidade diante dos desafios da educação de

⁵⁶ Disponível em: <https://midiasstoragesec.blob.core.windows.net/001/2017/10/imigrantes_1documento-orientador-estudantes-imigrantes-verso-de-15-09-2017.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁵⁷ NEVES, Amélia de Oliveira. *A política linguística de acolhimento a crianças imigrantes no Ensino Fundamental brasileiro: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Estudos Linguísticos). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018. p. 126.

refugiados(as) compromete o desenvolvimento de políticas públicas de acolhimento adequado a esses estudantes⁵⁸.

No caso do ensino superior, o acesso está amparado na lógica meritocrática desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem⁵⁹, modelo amplamente importado para a realidade brasileira e que, contudo, desconsidera os marcadores raciais e socioeconômicos que impedem grupos sociais do acesso aos mais altos níveis de ensino, à possibilidade de qualificação e de integração pela via educacional. Esse sistema também valoriza os estudantes que realizaram seu percurso educacional no país e, assim, possuem determinados repertórios linguísticos e culturais, o que torna a barreira do acesso intransponível quando se trata da população refugiada.

Nesse sentido, a experiência da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, em parceria do ACNUR e universidades brasileiras, tem promovido alternativas de garantia de igualdade de oportunidades para a população refugiada no Brasil por meio da criação de processos seletivos diferenciados, com reserva de vagas e facilitação documental. Atualmente, o relatório da Cátedra Sérgio Vieira de Mello destacou experiências de 14 universidades, públicas e privadas, que levam em consideração a situação vulnerável de pessoas refugiadas e solicitantes e podem disponibilizar vagas exclusivas

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

para refugiados, solicitantes e/ou migrantes em situação de vulnerabilidade⁶⁰. Contudo, o relatório destaca que somente 329 pessoas refugiadas são alunas em tais universidades, demonstrando que a principal barreira do direito à educação superior para pessoas refugiadas ainda é o acesso por meio de critérios meritocráticos, social, econômica e culturalmente demarcados⁶¹.

Além disso, no contexto dos desafios locais e que perpassa todos os níveis de ensino estão as expressões cotidianas do racismo institucional e da xenofobia estrutural. O direito à educação para pessoas refugiadas demanda o enfrentamento das práticas de exclusão do estrangeiro em razão do medo e aversão à diversidade e à diferença e que são, cotidianamente, interseccionalizadas pela dimensão racial. Essa é a condição para promoção de um direito à educação orientado pela ética da alteridade e pela hospitalidade não condicionada, ou seja, de uma relação de corresponsabilidade entre o eu e o outro; de respeito (para além da tolerância); e de valorização das heterogeneidades das identidades, culturas e diferenças.

Nesse sentido, a falta de formação docente para lidar com as diversidades linguístico-culturais faz com que o direito à educação da população refugiada per-

⁶⁰ ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS) e CSVM (CATEDRA SERGIO VIEIRA DE MELO). *Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio-ANUAL-CSVM-2020-V2.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

⁶¹ Ibid.

maneira em um lugar de invisibilidade e negligência. É fundamental o papel do Estado na responsabilidade sobre políticas públicas que forneçam aos professores, diretores e funcionários diretrizes amplamente discutidas com a sociedade civil, universidades e a população refugiada sobre o acolhimento desses estudantes; além de formação adequada; informação sobre a realidade do refúgio no Brasil e principais dificuldades a serem observadas nas instituições de ensino. Por outro lado, as universidades também possuem uma importante função diante do direito à educação para pessoas refugiadas, seja na produção de conhecimento e avanços científicos sobre o tema; na formação dos profissionais e docentes que irão enfrentar os desafios do acolhimento nas instituições de ensino; bem como na garantia de procedimentos de ingresso mais igualitários e efetivos da população refugiada.

Diante de tantos desafios, seja em âmbito internacional ou nos desafios locais da realidade brasileira, o direito à educação cada vez mais constitui uma ferramenta fundamental para integração da população refugiada nas sociedades de acolhida, de garantia na continuidade de projetos de sonhos e vidas, outras possibilidades econômicas e sociais, bem como de acesso aos mais diversos direitos. Além disso, consiste em uma oportunidade para repensarmos, enquanto sociedade de acolhida, as nossas próprias práticas educacionais, para desconstrução das relações racialmente determinadas, para valorização das diversidades de

saberes e culturas, e para construção de uma educação para os direitos humanos.

Conclusão

Se não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à educação, de forma crescente e gradual dos níveis básicos até a educação superior, por outro lado, ainda são muitas as formas de produção e reprodução da exclusão e da violação do direito à educação. Sua efetividade está atravessada por inúmeros desafios no campo educacional, político e social das sociedades de acolhida e que refletem não somente na dificuldade do acesso às redes de ensino, mas principalmente na permanência, reproduzindo ainda um direito de maneira restrita ou subalternizada.

Esses desafios e dificuldades são resultado da complexa realidade de quem vivencia o refúgio, sobretudo pelo histórico de deslocamentos múltiplos, vivência de situações traumáticas e estadias prolongadas em abrigos, que geram impactos severos à continuidade dos estudos. Além disso, a inserção em comunidades culturais em geral muito diferentes da anterior é marcada por processos de desenraizamento e perda de referenciais simbólicos. Esses elementos, diretamente relacionados com os efeitos do processo migratório na subjetividade humana, se somam a uma série de mecanismos da xenofobia institucional e simbólica que as sociedades de acolhida reproduzem diante da pre-

sença do refugiado como alguém alógeno e estranho, justificando e naturalizando a negação de direitos e a falta de políticas públicas para integração local.

Diante disso, o direito à educação para pessoas refugiadas pressupõe o enfrentamento ético e político acerca de algumas questões fundamentais relacionadas à hospitalidade, diversidade cultural, combate à xenofobia e discriminação, direitos linguísticos e desafios pedagógicos. Apesar de serem muitos os desafios para o acolhimento da população refugiada no país, o direito à educação representa também uma possibilidade de acesso a outros direitos e, principalmente, de transformação social e econômica.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Refugee Education 2030: A Strategy for Refugee Inclusion*. 2019.

_____. *Stepping Up. Refugee Education in Crises*. 2019.

ACNUR e CSVM. *Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil*. 2019.

CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Rev. Bras. Educ.*, v. 13, n. 37, 2008, p. 45-56.

CONARE. *Refúgio em números*. 4^o Edição. 2019.

_____. *Refúgio em números*. 5^o Edição. 2020.

CORVERA, Teresa. La educación es un derecho, no es un privilegio. Diálogos sobre educ. *Temas actuales en investig. educ.*, v. 10, n. 19, 2019, p. 1-15.

CSVM. *Relatório anual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello*.

2020.

DOUZINAS, Costas. *O Fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009.

ESTEBAN, Adrián Neubauer. El Derecho a La Educación de Los Menores Refugiados y Solicitantes de Asilo Desde El Enfoque Basado En Los Derechos Humanos: Dificultades, Finalidad e Intervención Educativa. *Revista Española de Educación Comparada*, v. 35, n. 35, p. 70-91, 2019.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educ. Soc.*, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, 2009.

MAGALHÃES, Giovanna Modé; SCHILLING, Flávia. Imigrantes da Bolívia na escola em São Paulo: fronteiras do direito à educação. *Pro-Posições*, v. 23, n. 1, p. 43-63, 2016.

NEVES, Amélia de Oliveira. *A política linguística de acolhimento a crianças imigrantes no Ensino Fundamental brasileiro: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Estudos Linguísticos). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

ONU. *Observação Geral n.º 13 sobre o Direito à Educação*. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) das Nações Unidas. 1999.

RODRIGUES, Emerson Carlos. Direito à educação básica para as pessoas refugiadas. *Humanidades & Inovação*, v. 7, n. 2, p. 86-99, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SAYAD, Abdelmalek. *Imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998.

Os Debates em Torno da Criança Refugiada e da Proteção Integral no Brasil e no Mundo: lacunas e vaguezas

Cícero Krupp da Luz*
Estela Cristina Vieira de Siqueira**

Introdução

A recente evolução da proteção jurídica das crianças em documentos legais no século XX, desde a épica luta de Eglantyne Jebb¹ pela primeira legislação internacional específica de 1959 até a Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989², fez com que a criança

*Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. Atua como professor do Mestrado da Faculdade de Direito do Sul de Minas e como professor de Relações Internacionais e de Ciências Econômicas na Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Direito Internacional Crítico”, vinculado ao CNPq, e do Grupo de Trabalho “Migrantes e Refugiados” da Cátedra Jean Monnet/FECAP.

**Doutoranda em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Mestre em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Membro do Grupo de Pesquisa “Direito Internacional Crítico”, vinculado ao CNPq, sob orientação do Professor Dr. Cícero Krupp da Luz. Professora e pesquisadora do Centro Universitário do Sul de Minas.

¹ INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS. *IRRC No. 26 May 1963. The Declaration of the Rights of the Child*. Disponível em: <<https://international-review.icrc.org/articles/declaration-rights-child-0>> Acesso em: 29 abr. 2021.

² OHCHR. *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*, Volume I, 2007. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/LegislativeHistorycrc1en.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2021.

³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

passasse de mero apêndice da família a um sujeito de direitos destinatário de proteção e digno de autonomia. Paralelamente, o mundo observava a multiplicação dos conflitos armados nesse mesmo período, e como consequência houve processos de deslocamento humano forçado em virtude de perseguições e conflitos para além fronteira que provocam inúmeros traumas em adultos e são ainda mais gravosos em crianças refugiadas.

A legislação brasileira e sua garantia de proteção integral à infância, pautada no princípio do melhor interesse da criança da Convenção de 1989 sobre os Direitos das Crianças³, que se traduz na absoluta prioridade da proteção à infância⁴, promoveram um amplo anteparo de direitos que também são gozados por crianças refugiadas. Para essas últimas, entretanto, invisibilizadas desde a Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁵, ainda há lacunas expressivas a serem abordadas.

A estrutura normativa brasileira referente ao refúgio e à migração é considerada uma das mais modernas do mundo. O advento do Estatuto do Refugiado, em 1997⁶, e algumas décadas depois, com a adoção da

⁴BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 29 de abr. 2021.

⁵ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁶BRASIL. *Lei 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm> Acesso em: 29 abr. 2021.

Lei de Migração, de 2017⁷, cuja prodigalidade de vetos ao texto original comprometeram parcialmente sua eficácia na prática, mas não removem o fato de que, ainda, é um texto significativamente mais progressista que o anterior, o Estatuto do Estrangeiro, de 1980⁸, ainda na ditadura militar, com seu viés securitário, ainda vendo o imigrante como uma ameaça à segurança nacional, muito em razão do período histórico em que foi adotado.

Como é comum em documentos de Direitos Humanos, um enunciado deve ser tão amplo quanto necessário para se fazer verificável e autorreferenciável, o que é bastante útil para a construção de significados, mas o exclui de realidades fáticas não inseridas no texto original⁹, fazendo com que surjam inúmeras lacunas, sobretudo quanto à proteção às crianças cujas especificidades da idade ensejam um zelo diferenciado por parte de legislação e políticas públicas.

O documento mais amplo com relação ao direito das crianças ainda é a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças, de 1989 (Convenção de 1989)¹⁰, sendo também o primeiro do-

⁷ BRASIL. *Lei 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: 29 abr. 2021.

⁸ BRASIL. *Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm> Acesso em: 29 abr. 2021.

⁹ WARAT, Luís Alberto. *O Direito e sua Linguagem*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1984. p.41.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

cumento a nível internacional a garantir o direito de participação social à criança, incluindo a possibilidade de que ela possa expressar seus pontos de vista – uma forma embrionária de participação política, com a devida atenção dada à maturidade que cada criança possui para tal, que faz com que ela seja ouvida em todos os processos que a ela se refiram. A afirmação histórica desse direito, o direito de ser ouvido, transforma um pouco o paradigma através do qual a criança ainda é vista: um apêndice da família, invisível, frágil, e desprovida de capacidade efetiva de agência.

Com relação à legislação internacional sobre refúgio, ainda que tangencialmente, a Convenção de 1989 é também o primeiro documento a trazer em seu texto a expressão criança refugiada, considerada em sua integralidade, no art. 22¹¹, com o objetivo de reconhecer

¹¹ Article 22: 1. States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties.

2. For this purpose, States Parties shall provide, as they consider appropriate, co-operation in any efforts by the United Nations and other competent intergovernmental organizations or nongovernmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family. In cases where no parents or other members of the family can be found, the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason , as set forth in the present Convention. In: Convention on the Rights of the Child (1989). Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

a necessidade dessas crianças pelo acesso à proteção humanitária, levando-se em consideração os riscos específicos da idade e dos processos migratórios, com a sensibilidade necessária à fase de desenvolvimento na qual se encontram – uma lacuna normativa que, até então, não havia sido preenchida por nenhum dos documentos internacionais relativos aos refugiados, seja nos sistemas normativos regionais, seja a nível internacional.

A necessidade de proteção à criança em contextos migratórios, sobretudo no que diz respeito ao refúgio, é reforçada também no Comentário Geral 6 do Comitê da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança¹², atentando para o fato de que as crianças estão protegidas pela normativa internacional de proteção ao refúgio, ainda que de forma vaga, mas também trazendo a necessidade de se ater ao recorte etário, levando-se em consideração que mais da metade dos números totais de refugiados no mundo hoje em dia são crianças¹³.

Tal vagueza, em si, ocorre muito em razão da difícil definição do que é, de fato, ser criança. Muito embora essa definição seja clara para os Direitos da Criança, tal designação, porquanto aberta, é mais tênue em áreas como o Direito Internacional Humanitário (DIH), e

¹² OHCHR. *General Comment 6*. 2005. Disponível em: <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>> Acesso em: 28 set. 2020.

¹³ UNHCR. *Global Trends: Forced Displacement in 2016*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>> Acesso em: 29 mai. 2020.

mesmo na legislação sobre refúgio, tema base do presente capítulo.

Não obstante a vagueza de uma estrutura normativa seja uma questão meramente denotativa, comum ao colóquio e ao cotidiano humano, quanto à dificuldade de se definir conceitos, o real problema da abertura e amplitude textual de normas se dá mais com relação à sua ambiguidade, à dificuldade de se designar a utilização de um determinado texto normativo em um caso concreto¹⁴.

Ao se analisar instrumentos como os relatórios sobre tráfico de seres humanos do Escritório da Organização das Nações Unidas sobre Drogas e Crime¹⁵, percebe-se que, muito embora as crianças estejam normalmente mais expostas à desnutrição, à perda cognitiva irreversível, e a doenças de modo geral¹⁶, há um necessário recorte de gênero, passível de ser realizado, pois as meninas são mais expostas à exploração sexual e ao tráfico de pessoas¹⁷.

¹⁴ WARAT, Luís Alberto. *O Direito e sua Linguagem*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1984. p.76-77.

¹⁵ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Global Report in Trafficking in Persons*. 2018. p.71. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf> Acesso em: 28 set. 2020.

¹⁶ UNHCR. *Refugee Children: Guidelines for Protection and Care*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/children/3b84c6c67/refugee-children-guidelines-protection-care.html>> Acesso em: 29 mai. 2020.

¹⁷ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Global Report in Trafficking in Persons 2018*. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf> Acesso em: 29 abr. 2021.

Dessa forma, nota-se a necessidade de uma atenção maior à infância em migração por conta das particularidades da idade, pois a criança não é apenas uma miniatura de adulto, mas um ser humano em si, também porque se deve objetivar, tanto quanto possível, uma equalização de direitos das crianças com os adultos, grupo do qual farão parte no futuro¹⁸. Afinal, quem define o que é o “melhor interesse da criança”?

A necessidade de afirmação histórica da presença das crianças na legislação especializada sobre refúgio não é recente, mas se reflete na prática, assim como nota Jacqueline Bhabha, pois ser criança e ser refugiada, uma intersecção que a torna ainda mais vulnerável, as coloca diante de um caminho de medo e insegurança, anuladas e agredidas pelo patriarcalismo que as diminui diante dos processos que integra, sendo que a proteção da criança deveria ser a garantia mínima durante todo o percurso¹⁹.

O Brasil também possui uma legislação relativamente ampla no que diz respeito à infância, sendo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)²⁰, de 1990, um resultado da Convenção de 1989, e apesar de todas as críticas que se faça ao seu texto, sobre uma destacável vocação punitiva do ECA, ainda assim, trata-se de

¹⁸ MÔNACO, Gustavo Ferraz de Campos. *A Proteção da Criança no Cenário Internacional*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005. p.148.

¹⁹ BHABHA, Jacqueline. *Children Migration and Human Rights in a Global Age*. New Jersey: Princeton University Press, 2014. p. 355-359.

²⁰ BRASIL. *Lei 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm> Acesso em: 29 abr. 2021.

um importante documento para o Brasil, muito embora também não faça qualquer menção à criança refugiada²¹.

No entanto, como a esperança não prosperou e a década de 1990 foi palco de alguns dos maiores genocídios da história, é de se imaginar que tal omissão com relação às crianças fosse revertida nos subsequentes Estatuto do Refugiado, de 1997, e na Lei de Migração, de 2017. Porém, não foi o que ocorreu, principalmente quanto ao segundo texto, já no contexto do século XXI com seus massivos fluxos de migrantes forçados, no qual há apenas a genérica afirmação sobre a necessidade de se garantir o Superior Interesse da Criança e sobre crianças desacompanhadas ou separadas, sem que nenhuma dessas categorias seja vinculada à criança refugiada.

Pretende-se aqui analisar a hipótese de que a legislação, apesar de avançada, internacional e nacionalmente, ainda é insuficiente quanto à proteção da criança refugiada, mais exposta a riscos, o que será averiguado com a análise bibliográfica e documental acerca dos principais textos sobre infância e refúgio.

1. A Proteção à Criança Refugiada na Legislação Internacional e suas Principais Lacunas

Com relação à legislação internacional de proteção à infância, há breves e insipientes menções à criança

²¹ MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. A Proteção Brasileira para crianças refugiadas e suas consequências. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, n. 42, p. 281-285, 2014.

refugiada, em documentos esparsos, mas nunca de forma central. Quanto à essa posição limítrofe, Jacqueline Bhabha²² dá um passo além ao afirmar que a condição periférica da criança, de modo geral, no arcabouço de Direitos Humanos, é uma disjunção entre pertencer ao grupo dos humanos mas não à dimensão de agência, sendo sempre desconsiderada quanto à sua capacidade ontológica de razão e consciência. Nesse sentido, a criança não seria o ator principal dos eventos que a circundam.

Ainda assim, a criança emergiu na legislação internacional no século XX como um humano individualizado e não apenas como um mero apêndice familiar²³. Essa transição começa a ocorrer na segunda década do século, com o surgimento da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1924²⁴ (Declaração de 1924)²⁵, adotada em razão dos esforços da ativista Eglantyne Jebb, fundadora da organização *Save the Children*, instituição da qual o draft da declaração seria parte da Carta fundadora, de 1923²⁶. Apesar de sua importân-

²² BHABHA, Jacqueline. The child: What sort of human?. *PMLA*, v. 121, n. 5, p. 1526-1535, 2006.

²³ INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS. *IRRC No. 26 May 1963. The Declaration of the Rights of the Child*. Disponível em: <<https://international-review.icrc.org/articles/declaration-rights-child-0>> Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁴ OHCHR. *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*, Volume I, 2007. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/LegislativeHistorycrc1en.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2021.

²⁵ MPPR. *Declaração Universal dos Direitos da Criança*. Disponível em: <<http://crianca.mppr.mp.br/pagina-1069.html>> Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁶ HUMANIUM. *Geneva Declaration of the Rights of the Child*, 1924.

cia, o documento nunca se tornou vinculante, o que dificultou sua implementação e eficácia.

Contudo, a Declaração de 1924, ainda sob a égide da Liga das Nações, previa, em seu Princípio 8²⁷, que em quaisquer circunstâncias, as crianças gozariam da importante garantia da primazia do socorro, fundamental à questão de crianças expostas a conflitos armados e refugiadas, embora essa proteção não tenha se expandido em caráter suficiente até a Convenção de 1989.

A primazia do socorro retornaria à legislação, não apenas em Direitos Humanos, mas também em Direito Humanitário, na IV Convenção de Genebra sobre a Proteção de Civis em Tempo de Guerra²⁸, de 1949²⁹, a qual traz preocupação fundamental com crianças desacompanhadas, órfãs e menores de 15 anos³⁰.

A colocação da idade de 15 anos não é, de for-

About the Declaration: Origin of the first Declaration of the Rights of the Child. Disponível em: <<https://www.humanium.org/en/geneva-declaration/>> Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁷ Princípio 8º: A criança figurará, em quaisquer circunstâncias, entre os primeiros a receber proteção e socorro. In: MPPR. Declaração Universal dos Direitos da Criança. Disponível em: <<http://crianca.mppr.mp.br/pagina-1069.html>> Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁸ BRASIL. *Decreto 42.121, de 21 de agosto de 1957*. Promulga as Convenções concluídas em Genebra, a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger as vítimas da guerra. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D42121.htm> Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁹ MÔNACO, Gustavo Ferraz de Campos. *A Proteção da Criança no Cenário Internacional*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005. p. 277.

³⁰ UNITED NATIONS. *IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949*. 1949. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf> Acesso em: 21 jan. 2021.

ma alguma, inocente. Trata-se também da idade mínima para que jovens se engajem em conflitos armados, como soldados; uma colocação alarmante, mas real, da legislação internacional, que coloca como crianças passíveis de proteção todo indivíduo de 0 a 18 anos, mas permite que atuem como soldados em conflitos armados, sendo que há, possivelmente, poucas circunstâncias mais nocivas à existência de um humano do que, de fato, lutar em uma guerra. Tal limitação de idade consta, incrivelmente, no Estatuto de Roma³¹, fundador do Tribunal Penal Internacional (TPI)³², em vigor desde 2002.

Mesmo no Protocolo I às Convenções de Genebra de 1949³³, anterior às legislações atuais de proteção à infância – embora posterior à Declaração de 1924 –, há disposições sobre a proteção de crianças, de forma a não serem expostas à violência e com relação à sua evacuação de espaços de conflito armado³⁴, em seus art. 77

³¹ BRASIL. Decreto 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm> Acesso em: 29 abr. 2021.

³² INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). Rome Statute of the International Criminal Court. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2021.

³³ BRASIL. Decreto Nº 849, de 25 de junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D0849.htm> Acesso em: 29 abr. 2021.

³⁴ MÔNACO, Gustavo Ferraz de Campos. A Proteção da Criança no Cenário Internacional. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005. p. 280-281.

e 78³⁵, tendo em vista que o protocolo versa sobre a

³⁵ ARTIGO 77 - Proteção das crianças

1. As crianças serão objeto de um respeito especial e serão protegidas contra qualquer forma de atentado ao pudor. As Partes em conflito lhes proporcionarão os cuidados e a ajuda que necessitem, por sua idade ou por qualquer outra razão.

2. As Partes em conflito tomarão todas as medidas possíveis para que as crianças menores de quinze anos não participem diretamente nas hostilidades, especialmente abstendo-se de recrutá-las para as suas Forças Armadas. Ao recrutar pessoas de mais de quinze anos, porém menores de dezoito anos, as Partes em conflito esforçar-se-ão para dar prioridade aos de maior idade.

3. Se, em casos excepcionais, não obstante as disposições do parágrafo 2, participarem diretamente das hostilidades crianças menores de quinze anos e caírem em poder da Parte adversa, continuarão gozando da proteção especial concedida pelo presente Artigo, sejam ou não prisioneiros de guerra.

4. Se forem presas, detidas ou internadas por razões relacionadas com o conflito armado, as crianças serão mantidas em lugares distintos dos destinados aos adultos, exceto nos casos de famílias alojadas em unidades familiares na forma prevista no parágrafo 5 do Artigo 75.

5. Não se executará a pena de morte imposta por uma infração cometida em relação com um conflito armado a pessoas que, no momento da infração, forem menores de dezoito anos.

ARTIGO 78 - Evacuação das crianças

1. Nenhuma Parte em conflito estabelecerá a evacuação para um país estrangeiro de crianças que não sejam seus nacionais, exceto em caso de evacuação temporária, quando assim o requerem razões imperativas relacionadas com a saúde da criança, seu tratamento médico ou, exceto em território ocupado, sua segurança. Quando os pais ou tutores possam ser encontrados, requerer-se-á destes o consentimento escrito para a evacuação. Se não é possível encontrá-los, requerer-se-á para essa evacuação o consentimento escrito das pessoas que conforme a lei ou o costume sejam os principais responsáveis pela guarda da criança. Toda evacuação dessa natureza será controlada pela Potência Protetora de acordo com as Partes interessadas, isto é, a Parte que organiza a evacuação, a Parte que acolha as crianças e as Partes cujos nacionais são evacuados. Em todos os casos, todas as Partes em conflito tomarão as máximas precauções possíveis para não por em perigo a evacuação.

2.

Quando se realize uma evacuação em conformidade com o parágrafo 1, a educação da criança, incluída a educação religiosa e moral,

proteção de civis em guerras, mas ainda assim, não há qualquer menção à criança refugiada, em específico.

Retornando ao contexto histórico do pós-guerra,

que seus pais desejam, será prosseguida com a maior continuidade possível, enquanto se ache no país para onde tenha sido evacuada.

3. Com o propósito de facilitar o regresso ao seio de suas famílias e ao seu país, das crianças evacuadas em conformidade com este Artigo, as autoridades da Parte que promove a evacuação e, se assim apropriado, as autoridades do país que as tenha acolhido, farão para cada criança uma ficha que enviarão, acompanhada de fotografias, à Agência Central de Busca do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Essa ficha conterá, sempre que seja possível e que não envolva nenhum risco de prejuízo para a criança, os seguintes dados:

- a) sobrenome (s) da criança;
- b) nome (s) da criança;
- c) sexo da criança;
- d) lugar e data de nascimento (ou, se a data é desconhecida, a idade aproximada);
- e) nome completo do pai;
- f) nome completo da mãe e eventualmente seu sobrenome de solteira;
- g) parentes mais próximos da criança;
- h) nacionalidade da criança;
- i) idioma de nascimento e quaisquer outros idiomas da criança;
- j) endereço da família da criança;
- k) qualquer número que permita a identificação da criança;
- l) estado de saúde da criança;
- m) grupo sanguíneo da criança;
- n) sinais particulares;
- o) data e lugar em que a criança foi encontrada;
- p) data e lugar de saída da criança de seu país;
- q) religião da criança, se a tem;
- r) endereço atual da criança no país que a tenha acolhido;
- s) caso a criança faleça antes de seu regresso, data, lugar e circunstâncias do falecimento e local onde está sepultada.

In: BRASIL. *Decreto 849, de 25 de junho de 1993*. Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D0849.htm> Acesso em: 29 abr. 2021.

em 1959 haveria uma ampliação da legislação existente, e já sob a ONU, surge a Declaração dos Direitos da Criança³⁶, um marco na proteção à infância em razão do desenvolvimento do Princípio do Melhor Interesse, sem, no entanto, conceituá-lo – uma lacuna substancial na legislação sobre crianças, pois o princípio é de difícil conceituação.

Com relação à vagueza dos textos, uma norma apresentará, naturalmente, tantos termos vagos quanto existirem na linguagem dos homens. No entanto, mais do que a simples amplitude dos termos utilizados nos principais documentos de direitos humanos, a dificuldade de aplicação, muitas vezes, dá-se pela dificuldade em se designar seus conceitos a casos concretos. Um grupo de signos, ou palavras, é aplicável quando se compreende todas as variáveis no mesmo contexto³⁷, o que nem sempre é possível quando se fala sobre Direitos Humanos.

Em 1989, uma nova legislação, mais completa que todas as outras, mas ainda assim com inúmeras lacunas, seria adotada, a Convenção sobre os Direitos da Criança. No novo documento, há a primeira menção à criança refugiada, de forma expressa, em seu art. 22³⁸,

³⁶ OHCHR. *Declaration of the Rights of the Child (1959), Proclaimed by the General Assembly, resolution 1386 (XIV), A/RES/14/1386*, 20 November 1959. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/1DeclarationoftheRightsoftheChild\(1959\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/1DeclarationoftheRightsoftheChild(1959).aspx)> Acesso em: 21 jan. 2021.

³⁷ WARAT. Op. cit., p.78.

³⁸ Artigo 22: 1. Os Estados Partes devem adotar medidas adequadas para assegurar que a criança que tenta obter a condição de refugiada, ou que seja considerada refugiada, de acordo com o direito e os

e a reafirmação do princípio do melhor interesse, no artigo 3. Ainda assim, a ausência de definição do que é, de fato, o princípio do melhor interesse, ainda enseja debates, levando-se em consideração que a abertura interpretativa para que cada Estado o defina em suas políticas internas permite a existência de políticas divergentes³⁹.

Ao analisar a legislação de refúgio, em caráter paralelo à legislação à infância, há lacunas ainda maiores quanto à proteção das crianças refugiadas. Sabe-se que o cerne informativo do reconhecimento do status aos refugiados é o fundado temor de perseguição, conforme o disposto no art. 1º, parágrafo (2), da Convenção

procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, receba, estando sozinha ou acompanhada por seus pais ou por qualquer outra pessoa, a proteção e a assistência humanitária adequadas para que possa usufruir dos direitos enunciados na presente Convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos ou de caráter humanitário com os quais os citados Estados estejam comprometidos.

2. Para tanto, os Estados Partes devem cooperar, da maneira como julgarem apropriada, com todos os esforços das Nações Unidas e demais organizações intergovernamentais competentes, ou organizações não governamentais que cooperam com as Nações Unidas, para proteger e ajudar a criança refugiada; e para localizar seus pais ou outros membros de sua família, buscando informações necessárias para que seja reintegrada à sua família. Caso não seja possível localizar nenhum dos pais ou dos membros da família, deverá ser concedida à criança a mesma proteção outorgada a qualquer outra criança que esteja permanente ou temporariamente privada de seu ambiente familiar, seja qual for o motivo, conforme estabelecido na presente Convenção. In: UNICEF. Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>> Acesso em: 21 jan. 2021.

³⁹ CANTINHO, Isabel. Crianças migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. *O social em questão*, Ano XXI, nº41, p.155-176, Mai a Ago/2018.

de 1951⁴⁰, relativa ao status dos refugiados⁴¹. Não há qualquer menção às crianças, em todo o documento, ausência que não seria suprida nem no Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)⁴², nem mesmo em documentos regionais, como a Declaração de Cartagena, de 1984⁴³.

O que há, até o momento, é o Comentário-Geral 6, do Comitê da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (CRC)⁴⁴, que abarca o tratamento de crianças desacompanhadas e separadas fora

⁴⁰ Article 1 definition of the term “refugee” A. For the purposes of the present Convention, the term “refugee” shall apply to any person who: [...] (2) As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. In the case of a person who has more than one nationality, the term “the country of his nationality” shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national. In: UNHCR. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 1951 and 1967. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>> Acesso em: 21 jan. 2021.

⁴¹ UNHCR. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, 1951 and 1967. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>> Acesso em: 21 jan. 2021.

⁴² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁴³ ACNUR. *Declaração de Cartagena*, 1984. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf> Acesso em: 21 jan. 2021.

⁴⁴ OHCHR. Op. cit.

de seu país de origem. Nele se afirma a necessidade de gozo de todos os direitos reconhecidos a refugiados e de todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente às crianças com status de refugiadas – ainda em caráter limítrofe à legislação dos adultos, sujeitas a uma mera extensão da proteção, em razão de serem humanas, mas nunca como atores principais dos processos que as concernem.

O que há, desde 2008⁴⁵, também, é um procedimento interno do ACNUR dividido em duas fases: o *Best Interest Assessment* (BIA) e a *Best Interest Determination* (BID), a avaliação do melhor interesse e a determinação do melhor interesse, respectivamente – um mecanismo procedimental, de uso formal pelo ACNUR, para a promoção de soluções duráveis sobre infância.

Depois de identificada a nacionalidade da criança ou ausência da mesma, os riscos aos quais ela está exposta e se a criança poderá permanecer com a família ou terá de ser separada dos pais ou responsáveis (apenas quando a convivência representar riscos), na fase de avaliação, para ver se essa criança está sob o escopo de atuação do ACNUR, proceder-se-á à fase de indicação da solução, em cada caso concreto. No entanto, é importante reforçar que tal procedimento somente será adotado em países nos quais o ACNUR esteja em

⁴⁵ UNHCR. *Emergency Handbook – best interests procedure for Children*, 4th Edition, 2018. Disponível em: <<https://emergency.unhcr.org/entry/44309/best-interests-procedure-for-children>> Acesso em: 21 jan. 2021.

operação.

2. A Proteção à Criança Refugiada na Legislação Brasileira: o que mudou?

Com relação à proteção brasileira concedida à criança refugiada, o Brasil adotou em seu ordenamento tanto a legislação de refúgio já mencionada, na forma da Convenção de 51, do Protocolo de 67 e da Declaração de Cartagena, como a legislação sobre infância, de 1989, e suas correspondentes anteriores.

No entanto, as mesmas lacunas existentes na legislação internacional, mesmo após 22 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, e no marco dos 70 anos da Convenção de 1952 sobre o status dos Refugiados, subsistem na legislação nacional. A Lei 9.474/97, o Estatuto do Refugiado, é genérica quanto ao escopo de proteção⁴⁶ e não menciona a criança refugiada, mesmo após 1989 – uma lacuna que poderia ter sido sanada, pois a lei de 1997 não corresponde à ratificação de 1951 e exatamente por isso não possui seu texto literal.

Mais uma vez, nota-se o caráter limítrofe da proteção à infância nos principais documentos de direitos humanos, pois apesar de pertencer ao grupo dos refugiados, de forma geral, suas especificidades não são reconhecidas, em função da infância. As crianças estão mais expostas a abusos, fome, desnutrição, doenças e

⁴⁶APOLINÁRIO, Silvia Menicucci; JUBILUT, Liliana Lyra. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas: relações internacionais*, v. 6, n. 2, 2008. pp.9-38.

outros riscos do processo migratório, de forma ainda mais intensa que os adultos⁴⁷.

A lei brasileira de refúgio estabelece o procedimento necessário ao ingresso de refugiados em território brasileiro, como a expressão por parte do estrangeiro de sua intenção de solicitar o reconhecimento do status de refugiado⁴⁸, perante a autoridade migratória, que no caso do Brasil é a Polícia Federal.

A esse refugiado será entregue um termo de declaração, que deverá por ele ser assinado, após sua oitiva sobre seus motivos para a solicitação, devendo o solicitante descrever os motivos que o levaram a solicitar refúgio – algo que, para uma criança, é extremamente complexo ou inviável, sobretudo quando desacompanhada ou separada de seus pais e responsáveis, situações que não são sequer previstas pelo formulário de ingresso⁴⁹.

Dentro das fases de desenvolvimento cognitivo da criança, mesmo nas representações gráficas mais comuns à infância, como os desenhos, a capacidade de análise e compreensão da realidade do entorno é bastante limitada. Em uma breve síntese realizada da aná-

⁴⁷ UNICEF. *Report - Uprooted in Central America and Mexico: Migrant and Refugee Children face a vicious cycle of hardship and danger*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/lac/media/3116/file>> Acesso em: 21 jan. 2021.

⁴⁸ BRASIL. *Lei 9.474, de 22 de julho de 2017*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm> Acesso em: 21 jan. 2021.

⁴⁹ CANTINHO, Isabel. Crianças migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. *O social em questão*, Ano XXI, nº41, p.155-176, Mai a Ago/2018.

lise cognitiva do grafismo infantil, feita por Manuel J. Sarmiento⁵⁰, com base nas obras de Georges Henri Luquet, Lev Vygotsky, Jean Piaget, Viktor Lowenfeld e Rhoda Kellogg, o desenvolvimento de relações pré-esquemáticas, ligando o desenho à realidade, aparece de forma rudimentar em crianças de 4 a 7 anos, sendo que o desenvolvimento do esquema visual, com os “exageros de formas” próprios da infância aparecem entre os 6 a 9 anos, sendo que o sentido esquemático somente aparece em crianças de 9 a 12, quando desenvolvem maior noção espacial e realismo.

Assim, ausente de legislação específica, a criança fica à mercê das narrativas institucionais e políticas a cada troca de gestão federal, o que causa insegurança jurídica quanto ao seu status, pois já que não é considerada como ator principal dos processos migratórios, ela fica desprovida da capacidade de agência por si mesma. Já a resolução do princípio do melhor interesse, nesses casos, fica prejudicada⁵¹ pois

[...] a concretização dos direitos da infância em consonância com o que preceitua a teoria da proteção integral, implica no reconhecimento de que todas as ações voltadas para a satisfação dos direitos desses sujeitos vulneráveis deve levar em consideração aquilo que atender ao seu melhor interesse. Compreender a operatividade desse princípio jurídico é de suma importância, pois todas as ações

⁵⁰ SARMENTO, Manuel J. Conhecer a infância: os desenhos das crianças como produções simbólicas. In MARTINS FILHO, Altino J.; PRADO, Patrícia D. (org). *Das pesquisas com crianças à complexidade da infância*. Campinas: Editora Autores Associados, 2011.

⁵¹ CANTINHO, Isabel. Op. cit.

voltadas para a garantia dos direitos das crianças, seja na esfera pública ou privada, devem considerar o que é de seu melhor interesse⁵².

A Doutrina da Proteção Integral da Criança é norteadora do ECA, Lei 8.069 de 1990, no qual podem ser identificados os princípios centrais à proteção à infância, em consonância ao disposto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 227⁵³, como o princípio da prioridade absoluta e o princípio do melhor interesse. No entanto, não há qualquer menção à criança refugiada no ECA, e mesmo a expressão estrangeiro só é utilizada para definir o adulto estrangeiro⁵⁴, seja adotante ou os pais de crianças nascidas no estrangeiro. Nunca a criança imigrante.

Em caráter apenas especulativo, poderia se pressupor que, em razão do fim da Guerra Fria, o legislador não viu necessidade de realizar tal menção, em

⁵² LIMA, Fernanda Da Silva. Crise humanitária internacional e os direitos das crianças migrantes ou refugiadas: uma análise da Opinião Consultiva nº 21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista do Direito*, v. 1, n. 51, p. 87-107, 2017.

⁵³ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. In: BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 29 de abr. 2021.

⁵⁴ Levando-se em consideração que o Brasil ainda se encontrava sob o Estatuto do Estrangeiro, de 1980, que via o migrante com viés securitário, como uma ameaça à segurança nacional, em razão da ditadura militar.

esperança de que novos conflitos setoriais e localizados não voltassem a ocorrer – expectativa que não só não subsistiria, com relação aos conflitos em si, mas cuja lacuna não seria suprida na legislação subsequente sobre refúgio e nem mesmo na Lei de Migração⁵⁵, de 2017, muito embora essa última mencione a necessidade de observância, para todas as crianças migrantes, da proteção integral e atenção ao superior interesse da criança, ainda que separadas ou desacompanhadas. No entanto, a expressão criança refugiada ainda não apareceria em seu texto – também em razão do escopo do texto, que não é sobre refúgio.

Quanto às possíveis mudanças que despontam quanto à questão da criança refugiada, em razão das especificidades próprias da infância, por solicitação do Brasil, do Uruguai, da Argentina e do Paraguai, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) emitiu uma Opinião Consultiva 21/14⁵⁶, sobre os Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional, preenchendo parte das lacunas.

A Corte IDH, por sua vez, além de explicar os motivos mais comuns pelos quais as crianças migram,

⁵⁵ BRASIL. *Lei 13.445/17, de 24 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: 21 jan. 2021.

⁵⁶ CORTE IDH. *Parecer Consultivo OC 21/14 de 19 de agosto de 2014. Solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai – Direitos e Garantias de Crianças no Contexto da Migração e/ou em Necessidade de Proteção Internacional*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf> Acesso em: 29 abr. 2021.

muitas vezes desacompanhadas, e enfatizar sua exposição maior ao tráfico de seres humanos, também discorre sobre a possibilidade dessa criança não possuir consigo a documentação necessária à comprovação de sua identidade ou status migratório.

Reforça também a necessidade de que as autoridades migratórias estejam sensíveis à essa condição, para que a criança não tenha que fornecer documentos ou informações que não tenha maturidade para fornecer, devendo toda criança passar pelo procedimento de avaliação do melhor interesse, conforme o ACNUR assim o definir, mas de forma ainda mais extensiva, conforme o parágrafo 86 da OC 21/14, ao mencionar:

Ao ser uma etapa inicial de identificação e avaliação, a Corte considera que o mecanismo processual adotado pelos Estados, além de oferecer certas garantias mínimas, deve ter como meta, em conformidade com a prática geralmente seguida, os seguintes objetivos prioritários básicos: (i) tratamento conforme sua condição de crianças e, em caso de dúvida sobre a idade, avaliação e determinação da mesma; (ii) determinar se se trata de uma criança desacompanhada ou separada; (iii) determinação da nacionalidade da criança ou, se for o caso, de sua condição de apátrida; (iv) obtenção de informação sobre os motivos de sua saída do país de origem, de sua separação familiar se for o caso, de suas vulnerabilidades e qualquer outro elemento que evidencie ou negue sua necessidade de algum tipo de proteção internacional; e (v) adoção, caso seja necessário e pertinente, de acordo com o interesse superior da criança, de medidas de proteção especial. Estes dados deveriam ser recolhidos na entrevista

inicial e registrados adequadamente, de tal modo que se assegure a confidencialidade da informação.

Nenhuma criança, ainda de acordo com o texto da Opinião Consultiva 21/14, deverá ser impedida de ingressar em território nacional, devendo, quando não possuem documentação, serem incluídas em um banco de dados no qual possam ser registradas, facilitando sua identificação futura, quando assim for possível e oportuno, inclusive quanto à possibilidade de avaliação da idade estimada da criança, quando ela mesma não souber expressar. A idade é crucial para a determinação da proteção aos menores de 18 anos.

No entanto, ainda, quanto à proteção no Brasil, não há qualquer previsão atual de alteração ou expansão da legislação sobre as especificidades migratórias – e não apenas sobre as crianças, mas também sobre mulheres, indígenas e outros grupos minoritários e importantes nos fluxos –, pois a ausência de especificação dificulta o acesso a serviços básicos, nos quais a documentação ainda é indispensável, como o acesso à educação ou à saúde, o que é um complicador a mais de todo um processo migratório involuntariamente motivado – dificultando a proteção integral e holística que se pretende com a garantia de direitos humanos.

Conclusão

A recente evolução da proteção das crianças documentada no século XX, desde a luta de Eglantyne Jebb pela primeira legislação internacional específica

até a Declaração e a Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 1959 e 1989, respectivamente, fez com que a criança passasse de mero apêndice da família a um sujeito de direitos destinatário de proteção e digno de autonomia. No entanto, isso não se refletiu em capacidade de agência, e sobretudo quanto aos processos migratórios, as crianças ainda seguem como elementos secundários, limítrofes à proteção aos refugiados, não sendo os principais atores.

Paralelamente à multiplicação dos conflitos armados nas últimas décadas, os processos de deslocamento humano forçado em virtude de perseguições e conflitos para além fronteira, que provocam inúmeros traumas em adultos, são ainda mais gravosos para elas, as crianças refugiadas, mais expostas a abusos, doenças, ao tráfico de seres humanos, à fome, entre vários outros riscos durante o percurso de fuga, em razão do fundado temor de perseguição que configura o status de refúgio.

A legislação brasileira e sua garantia de proteção integral à infância, pautada no Princípio do Melhor Interesse da Criança e no Princípio da Prioridade absoluta, consolidados no Estatuto da Criança e do Adolescente e também no art. 227 da Constituição Federal, promovem um amplo anteparo de direitos que também são gozados por crianças refugiadas, mas para essas últimas, invisibilizadas desde a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ainda há lacunas expressivas a serem abordadas.

Conforme visto, há menções tangenciais em alguns documentos internacionais, uma menção direta na Convenção sobre o Direito das Crianças, de 1989, mas não há qualquer tipo de alusão à infância em nenhum dos documentos centrais à proteção a refugiados, nem a nível internacional, nem na legislação brasileira, que mesmo com uma das mais avançadas legislações do mundo quanto ao refúgio, ainda não houve a necessária correção legislativa rumo à proteção integral de grupos minoritários dos fluxos migratórios, sobretudo de crianças refugiadas.

Referências Bibliográficas

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci; JUBILUT, Liliana Lyra. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas: relações internacionais*, v. 6, n. 2, p.9-38, 2008.

ARNOLD, Samantha. *Children's Rights and Refugee Law: Conceptualising Children Within the Refugee Convention*. Oxfordshire: Routledge, 2017.

BHABHA, Jacqueline. The child: What sort of human?. *PMLA*, v. 121, n. 5, p. 1526-1535, 2006.

BHABHA. *Children Migration and Human Rights in a Global Age*. New Jersey: Princeton University Press, 2014.

CANTINHO, Isabel. Crianças migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. *O social em questão*, Ano XXI, nº41, p.155-176, Mai a Ago/2018.

CORTE IDH. *Parecer Consultivo OC 21/14 de 19 de agosto*

de 2014. 2014.

LIMA, Fernanda Da Silva. Crise humanitária internacional e os direitos das crianças migrantes ou refugiadas: uma análise da Opinião Consultiva nº 21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista do Direito*, v. 1, n. 51, p. 87-107, 2017.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. A Proteção Brasileira para crianças refugiadas e suas consequências. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, n. 42, p. 281-285, 2014.

MÔNACO, Gustavo Ferraz de Campos. *A Proteção da Criança no Cenário Internacional*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.

OHCHR. *General Comment 6*. 2005.

OHCHR. *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*, Volume I, 2007.

SARMENTO, Manuel J. Conhecer a infância: os desenhos das crianças como produções simbólicas. In MARTINS FILHO, Altino J.; PRADO, Patrícia D. (org). *Das pesquisas com crianças à complexidade da infância*. Campinas: Editora Autores Associados, 2011.

UNHCR. *Emergency Handbook – best interests procedure for Children*, 4th Edition, 2018.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Global Report in Trafficking in Persons 2018*. 2018.

WARAT, Luís Alberto. *O Direito e sua Linguagem*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1984.

Hospitalidade Solidária: pensando a integração e acolhida dos refugiados no Brasil

Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini*

Viviane de Arruda Pessoa Oliveira**

Introdução

Segundo expoentes e cientistas políticos-sociais, como Sen¹, Sassen², a lógica da indiferença, de pessoas redundantes e de vidas precárias assola a realidade de vários seres ao redor do mundo, uma vez que, além de expostos a condições de padrões indignos de vida, deixam de ter acesso a direitos individuais, sociais e políticos. Fala-se, assim, em uma crise de solidariedade e numa ausência de responsabilidade global partilhada dos Estados e da sociedade civil.

*Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestra em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCAMP). Professora de Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais em Poços de Caldas (PUC-Minas) e do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP).

**Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Professora de Direito Constitucional e de Direito Administrativo da Universidade São Francisco (USF).

¹ SEN. Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. 8ª edição. São Paulo: Companhia de Bolso, 2020, p.29

² SASSEN. Saskia. *Brutalidade e Complexidade na economia global*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016. p. 11

Assim, é possível se dizer que, em pleno século XXI, vive-se um mundo de expulsões. Em busca de acesso a melhores oportunidades de vida, fugindo de conflitos e perseguições por motivos de raça, religião, etnia, opinião política, massiva violação de direitos, ou mesmo escapando de desastres naturais, milhares de pessoas buscam o reconhecimento e a titularidade dos Direitos Humanos universalmente consagrados.

Como fruto dessa ausência, há uma coletividade de pessoas ditas “redundantes” que, pela adoção de um modelo de uma economia capitalista e a ruptura de um Estado Social, em que os números que exclui, desconsidera e precariza seus modos de vida e de existência.

Por essa razão, como enfrentar um grave problema no decorrer do tempo e na construção social e política dessa nova sociedade que não permite enxergar o outro como ser que tem direito e afetos aos mesmos direitos e oportunidades?

Se é possível reverter tal quadro, a postulação teórica reivindica aplicação prática de uma hospitalidade solidária, de um embate e postura social e de políticas públicas que quebrem e rompam as fronteiras visíveis e invisíveis que enfrentam aqueles que optam de forma voluntária ou são forçados a buscarem esse reconhecimento. A ideia de que toda vida deve ser considerada e que esta deve ser vivida dignamente em todas as suas acepções precisa ser observada, auxiliando no combate a falta de documentos e a precarização dos empregos,

do acesso aos direitos humanos essenciais.

Assim, sem a pretensão de esgotar o tema, mediante análise teórica e normativa, pretende-se identificar instrumentos de boas práticas de acolhimento solidário com aplicabilidade pela sociedade civil e pelo Estado Brasileiro. Para tanto, se fará uma análise de dados e bibliográfica, mediante método dedutivo e pela dogmática do direito.

1. Da Solidariedade global

A solidariedade é um termo polissêmico que comporta várias acepções, sendo objeto de estudo de várias áreas do conhecimento. Segundo formulação conceitual de Muller³, que se vale das lições de Durkheim⁴, a solidariedade, presente no pensamento socioantropológico, é decorrente de uma situação indicadora de relações sociais mais ou menos coesas e/ou politicamente corretas.

Com isso, remetendo-se a tipologia de Durkheim, nas sociedades tradicionais ou pré-capitalistas, as relações sociais seriam regidas por uma solidariedade mecânica, agrupando indivíduos em esferas e práticas sociais coletivas e indiferenciadas entre si, diferentemente das sociedades complexas capitalistas nas quais

³ MULLER, Paulo Ricardo. Noções de solidariedade e responsabilidade no campo da cooperação internacional para a proteção de refugiados. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 21, n. 40, p. 229-244, 2013. p. 229. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852013000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 fev. 2021.

⁴ DURKHEIM, Émile. *Da divisão social do trabalho*.

as relações seriam regidas por uma solidariedade orgânica, que levaria ao agrupamento de indivíduos de acordo com suas funções específicas assumidas no processo de divisão social do trabalho⁵. Em complemento, o autor infere que Mauss⁶ e Lévi-Strauss⁷ ampliaram o sentido da noção de solidariedade para além da relação entre indivíduo e sociedade, uma vez que, para Strauss “a solidariedade entre grupos sociais distintos não seria gerada pelas ações de dar, receber ou retribuir, mas pela consubstancialidade entre as partes traduzida pela eficácia social das trocas e alianças”⁸.

Por sua vez, buscando as acepções com bases nas construções e pensamentos cosmopolita, presentes nas escolas das Relações Internacionais, especialmente na inglesa, Patrícia Martuscelli⁹ traz uma noção conceitual de caráter moral e ético, defendido por Immanuel Kant, que ultrapassa a questão referente as identidades nacionais, colacionando uma ideia global de interesses unidos pelo ideal de comunidade. Transcreve-se trecho:

Solidariedade seria, assim, aquilo que uniria as pessoas, independentemente de suas divisões geográficas, em torno de valores morais e éticos comuns. Dessa visão, decorre o pensamento de Linklater

⁵ Ibid.

⁶ MAUSS, Marcel. *Sociologia e antropologia*.

⁷ LÉVI-STRAUSS, Claude. *Introdução à obra de Marcel Mauss*

⁸ Ibid.

⁹ MARTUSCELLI, Patrícia. A construção da solidariedade nas Relações Internacionais: uma análise do regime de proteção dos refugiados na América Latina. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, v. 6 (2), 2015, p.83-99.

(1998). O autor argumenta a necessidade de emancipação como um processo em que os mais vulneráveis e os excluídos passem a formar parte de uma esfera pública transnacional. Esta esfera transnacional seria composta por indivíduos/cidadãos envolvidos em uma comunidade dialógica sem a interferência de Estados¹⁰.

Note-se que, se por um lado a solidariedade é imbuída de uma ação coletiva, desencadeada dentro de uma necessidade humana que os coloca em um ideal de afinidade e desperta a noção construída de empatia pela situação do outro, de valores morais e éticos, por outro ela é gerada a partir de uma situação que provoca uma identificação pela situação de vulnerabilidade em outra pessoa que não lhe é passível de aceitação.

O fato é que ao se erguer fronteiras fortalecendo o desenvolvimento e surgimento dos Estados Nacionais, em prol de uma economia capitalista, reforçou-se o caráter de identidade nacional, expulsando as minorias, trazendo a questão do não reconhecimento aos não nacionais, ou seja, perdeu-se a capacidade de sentir empatia ou compaixão pelo estranho, estrangeiro ou de fora e, conseqüentemente, barrou-se a questão de identificação que promove esse sentimento coletivo global.

Como observa Siqueira:

Fica claro, portanto, que as trocas estabelecidas entre sistemas fronteiriços são invariavelmente enviesadas (com maior ou menor intensidade) pela presença de uma fronteira política, seja por seus efeitos diretos, indiretos ou induzidos. Desse

¹⁰ Ibid.

modo, como declarou Bourdieu (1998), as fronteiras nacionais, como um ato jurídico de delimitação, produzem diferenças, tanto quanto são um produto destas. Isso porque, entre outras coisas, além de proporcionar uma duplicação de seus eixos, no sentido de representar duas (ou mais) regiões distintas condicionadas ao contato, as fronteiras carregam consigo os custos de representar a sobreposição de nações inteiras, que de certo modo são responsáveis por anunciar (e por vezes simular) duas ou mais culturas, etnias, linguagens, soberanias e territórios¹¹.

Percebe-se que a construção de barreiras de ingresso e expulsão com viés securitário nem sempre permeou a construção das fronteiras políticas hoje presentes na sociedade. Jubilit e Apolinário resgatam, assim, esse contexto histórico, aduzindo que:

Até o século XIX, muitos países não adotavam nenhum tipo de diferença em relação aos direitos dos nacionais e dos estrangeiros, e a livre circulação entre os países era permitida. Não obstante, há exemplos de perseguições, penas de exílio, crises de fome que forçaram pessoas a se deslocarem, assim como há exemplos da promoção da migração para colonizar terras conquistadas, no contexto do colonialismo e do imperialismo. A Primeira Guerra Mundial trouxe mudanças quanto a isso, com restrições à liberdade de residência e diferenças entre os direitos de nacionais e de estrangeiros. Também teve início nesse contexto a formação do direito internacional dos refugiados, com os desenvolvimentos na Liga das Nações. A Segunda Guerra

¹¹ SIQUEIRA, Juliana. Em busca de uma ruptura da totalidade: as fronteiras nacionais no espaço-tempo. *Confins*, 36 | 2018. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/13368>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

Mundial, por sua vez, gerou um enorme fluxo de pessoas deslocadas e apátridas, as quais ficaram sem condições de retornar a seu local de origem, tendo sido consideradas como refugiados¹².

Nesse sentido, cabe destacar que, em virtude da II Guerra Mundial, em que muitas vidas foram perdidas, uma dimensão solidária e que busca a proteção do ser humano em qualquer lugar em que esteja, foi instaurada¹³. Surge, assim, um sistema que, de uma forma global, compreende que a dignidade humana deve ser respeitada em qualquer local, independentemente de raça, crença, nacionalidade. E, em consonância a isto, mecanismos jurídicos de proteção dos migrantes e dos refugiados são criados, como a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹⁴, que menciona quem é a pessoa refugiada, quais os direitos e deveres, o que contribuiu para que muitas pessoas pudessem recomeçar suas vidas, demonstrando-se como uma forma de exteriorizar que todos os seres humanos são iguais e precisam ser respeitados como tal.

Nota-se que o surgimento de políticas e ações es-

¹² JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Rev. direito GV*, v. 6, n. 1, 2010. p.275-294. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 fev. 2021.

¹³ LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. *Estud. av.*, v. 9, n. 25, p. 169-185, Dec. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 mai. 2021.

¹⁴ ONU. *Convenção relativa ao status de refugiado de 1951*. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

tatais, como as vivenciadas durante os horrores do Holocausto, se, por um lado, geraram a perda de muitas vidas, por outro provocaram na humanidade a necessidade de tutelar e a reivindicação de proteção aqueles que sofreram perseguições em razão de conflitos, ou por sua tipologia, raça, opinião política.

Neste sentido, Hunt esclarece que “[o]s direitos humanos só puderam florescer quando as pessoas aprenderam a pensar nos outros como seus iguais, como seus semelhantes em algum modo fundamental”¹⁵.

Entende-se, aqui, que, a construção de um sistema de proteção de Direitos Humanos permeia, certamente, para sua implementação a efetiva lógica aplicada da empatia e reconhecimento social. Esses, por sua vez, somente podem ser despertados por meio de práticas, condutas, preceitos normativos e narrativas que busquem efetivar em toda coletividade a necessidade desse olhar a todos que estejam em condição de vulnerabilidade, de se colocar no lugar do outro e implementar necessidade comum e da pessoa humana de uma existência com acesso aos mesmos direitos e condições dignas, o que incidirá e resultará em uma solidariedade efetiva.

Não se pode negar, que, como observa Martuscelli, também no sistema regional a questão e defesa dos direitos humanos vem sendo pautada com base no

¹⁵ HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 668.

princípio da solidariedade com construção de instrumentos que resgatam o dever de proteção do ser humano pela condição de humanidade. A autora observa que o regime latino-americano está baseado em princípios comuns como solidariedade, humanismo, proteção integral da pessoa humana, compartilhamento de responsabilidades e cooperação regional que foram sendo solidificados ao longo do tempo, bem como destaca que, a partir de 1984, instrumentos como a Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)¹⁶ e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004 (Plano de Ação do México)¹⁷ reforçam essa política¹⁸.

Com isso, se há um balizamento normativo principiológico, considerando a solidariedade no aspecto antropológico, moral e jurídico, a nível global e regional, o que, de fato, falta para sua implementação prática e, conseqüentemente, para se atender aos principais anseios do mundo moderno?

Acredita-se que, conforme Macé, é preciso resgatar uma efetividade solidária, uma sideração e uma consideração de implementação e reivindicação social, política, econômica, neste sentido:

¹⁶ Declaração de Cartagena. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/424bf6914.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

¹⁸ MARTUSCELLI, Patrícia. Op. cit.

Exigir a consideração (até na emoção de piedade, aliás) é pedir que se escrutem os estados de realidade as ideias que eles enunciam, é pedir ao mesmo tempo que se digam as coisas com justeza e que elas sejam tratadas com justiça, mantendo-as acima de tudo no âmbito de seus direitos. Sim, exigir a consideração como tarefa política e jurídica, pois apenas aquelas cujas vidas “ não são consideradas” como sujeitas ao luto, e portanto, dotadas de valor destinados a carregar o fato da fome, do subemprego, da incapacitação legal e da exposição diferencial à violência e á morte”, como diz Jutih Buttler em *Ce qui fait un vie* [o que faz uma vida]¹⁹.

Em complemento, Bauman observa que humanidade está em crise, e ao seu ver, não existe outra saída senão a solidariedade dos seres humanos, quebrando os obstáculos da alienação mútua, da insensibilidade da desatenção, do desprezo e da indiferença, cabendo-nos repensar na dialética do estabelecimento de fronteiras²⁰.

Importante aduzir que em comemoração aos seus 75 anos de existência, a Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou um relatório, *ONU 75 office 2020*²¹, referindo-se as principais aspirações e esperanças da população a nível mundial. Na consulta mais de um milhão de pessoas, com votação representati-

¹⁹ MACÉ, Marielle. *Siderar, Considerar: migrantes, formas de vida*. Rio de Janeiro: Editora Bazar do Tempo, 2018. p. 37.

²⁰ BAUMAN. Zigmunt. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 24.

²¹ ONU. *UN75 - The Future We Want, the United Nations We Need*. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un75report_september_final_english.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2020.

va de mais de 50.000 pessoas em aproximadamente cinquenta países diferentes foram ouvidas. Dentre as principais prioridades e esperanças elencadas pelos entrevistados estariam o acesso a direitos básicos como água potável, saúde, saneamento básico e educação, aparecendo como segunda aspiração e esperança a implementação da solidariedade global no combate à desigualdade social, pobreza e promoção de empregabilidade, especialmente aos países atingidos pela pandemia do coronavírus.

Assim, o que se percebe desse indicativo é que há uma preocupação e um combate ao modelo de vidas individualizadas sem esfera do coletivo na implementação de Direitos Humanos básicos, o que traz presente uma aspiração e talvez, um recomeço, em meio a uma aspiração e uma esperança de milhares de vidas a serem consideradas.

2. Acolhida Humanitária em Perspectiva no Direito Internacional

Em um cenário em que cerca de 272 milhões de pessoas são migrantes internacionais²² e com normas protetivas de Direitos Humanos, ainda se convive com uma realidade exclusiva²³. A criminalização de migrantes, a não concessão de direitos sociais e políticos,

²² OIM. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. Ginebra, 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

²³ BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. *Civitas*, v. 12, n. 1, p.20-46, 2012.

a discriminação e o preconceito são situações muito presentes que fazem muitos acreditarem na inexistência de uma cidadania transnacional²⁴.

No Brasil, a situação não é muito diferente, uma vez que, anteriormente, estava em vigência o denominado de Estatuto do Estrangeiro, com um viés securitário e que inseria o imigrante como uma ameaça para o país. O instrumento se tornou, a partir de 1988, incompatível com a Constituição Federal Brasileira, que prevê a igualdade entre brasileiros e estrangeiros, concedendo os mesmos direitos, salvo o de votar e ser votado, motivo pelo qual, em 2017, entra em vigência a Nova Lei de Migração (Lei 13.445, de 2017²⁵), revogando o referido Estatuto.

Com um viés humanitário e voltado para a tutela dos Direitos Humanos, a Lei de Migração não apenas assegura a igualdade entre nacionais e não nacionais, como também concede proteção ao emigrante e institui o direito ao visto humanitário. Prevê, ainda, o instituto da acolhida humanitária ou hospitalidade (art. 14, parágrafo 3^o26), mediante concessão de visto, buscando

²⁴ SALLES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes; RIGGO, Renata Freitas Quintella; SANTOS, Lara de Freitas. A acolhida humanitária com a lei 13.445/17: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil. *Revista Conhecimento & Diversidade*, v.11, n. 23. Disponível em: <[https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/conhecimento_diversidade/article/view/5859#:~:text=\(2019\)%20%3E%20Salles,A%20acolhida%20humanit%C3%A1ria%20com%20a%20lei%2013.445%2F17%3A%20rumo%20a,ao%20migrante%20for%C3%A7ado%20no%20Brasil](https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/conhecimento_diversidade/article/view/5859#:~:text=(2019)%20%3E%20Salles,A%20acolhida%20humanit%C3%A1ria%20com%20a%20lei%2013.445%2F17%3A%20rumo%20a,ao%20migrante%20for%C3%A7ado%20no%20Brasil)>. Acesso em: 25 jan. 2021.

²⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acesso em: 17 mai. 2021.

²⁶ Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que

promover o bem-estar ao imigrante, ou seja, um tratamento adequado e digno, além de uma inclusão econômica, política e social.

No entanto, é certo que a lei assegura o respeito aos direitos e que as violações são constantes, como a falta de condições adequadas de vida e estrutura, mas, ao mesmo tempo, é evidente que ela advém de uma luta organizada de pessoas migrantes e refugiadas, a fim de garantir direitos e pôr fim as exclusões²⁷. Assim, a hospitalidade passa a ser uma esperança para se ter um ambiente mais adequado com o que se propõe.

Nesse sentido, Silva e Silva²⁸ mencionam que a venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: (...)

§ 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.

²⁷ VILLEN, Patrícia; QUINTANILHA, Karina. A nova Lei de Migração como espelho de forças ambivalentes. In: *Nova Lei de Migração: os Três Primeiros Anos*. Coord: André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Rosana Baeninger.Org: Amanda de Souza Camargo, Carolina P. Galib, João Guilherme Casagrande Granja; Joice Domeniconi; Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini; Natália Demétrio; Viviane de Arruda Pessoa Oliveira. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020. 129-145. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_leimig.php>. Acesso em: 04 fev. 2021

²⁸ FABRICIO DA SILVA, Ádria Saviano; DA SILVA, César Augusto S. O princípio da acolhida humanitária na nova lei de migração: o mandato da cruz vermelha brasileira na acolhida de refugiados e migrantes. In: *Nova Lei de Migração: os Três Primeiros Anos*. Coord: André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Rosana Baeninger.

acolhida como um princípio norteador da política migratória pode levar a concessão do status de cidadão para o migrante, retirando eventuais obstáculos existentes, como a regularização documental e a não criminalização dos indivíduos, sendo possível também se inserir a questão do aprendizado do português e oportunidades fornecidas. Derrida²⁹ complementa o alegado ao dispor que a hospitalidade faz com que o indivíduo seja tratado de forma justa e digna, sem exigir o mesmo tratamento. Cabe ressaltar, ainda, que a hospitalidade coloca o ser humano como centro do universo jurídico, de modo que, em que pese aquele que chega seja diferente do que recebe, a humanidade tem mais espaço e a acolhida se faz uma realidade necessária para se ter justiça- é a ideia de ser um sujeito de direitos em qualquer lugar em que esteja.

A ideia da inserção do ser humano como centro, encontra guarida em instrumentos internacionais em que o Brasil faz parte. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos³⁰ elucida a ideia da concessão de direitos sem que haja qualquer tipo de discrimina-

Org: Amanda de Souza Camargo, Carolina P. Galib, João Guilherme Casagrande Granja; Joice Domeniconi; Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini; Natália Demétrio; Viviane de Arruda Pessoa Oliveira. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020. p. 203-2017. Disponível em: <https://www.nepo.publicacoes/_leimig.php>. Acesso em: 04 fev. 2021

²⁹ DERRIDA, Jacques; DOFOURMANTELLE, Anne. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade*. São Paulo: Escuta, 2003. p.23-24.

³⁰ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

ção, sendo certo que até o imigrante irregular pode requerê-lo e o Estado deve realizar. Especificamente no art. 12³¹, o Pacto assegura o direito à livre circulação de pessoas e o direito de sair livremente de seu país ou de entrar em seu país, com ressalva, ainda, que um imigrante somente poderá ser obrigado a sair do país, mediante expulsão, se houver decisão proferida e em conformidade com a lei (art. 13³²). Não se pode deixar de mencionar o Pacto de Direitos Cíveis e Políticos, posto que consagra a ideia de que o Estado deve efetivar os direitos econômicos, sociais, políticos e culturais, através de mecanismos de assistência e cooperação.

É fato que sem plena cidadania participação política e direito de escolhas, não há inclusão e muito menos integração. Neste sentido a acolhida solidária

³¹ ARTIGO 12: 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.

2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.

3. os direitos supracitados não poderão em lei e no intuito de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.

4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.

³²ARTIGO 13

Um estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte do presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham, terá a possibilidade de expor as razões que militem contra sua expulsão e de ter seu caso reexaminado pelas autoridades competentes, ou por uma ou varias pessoas especialmente designadas pelas referidas autoridades, e de fazer-se representar com esse objetivo.

perde seu espaço sem possibilidade de fornecer aos migrantes o pleno reconhecimento.

Nesse mesmo viés, é possível citar, ainda, a Convenção Americana de Direitos Humanos³³ e a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)³⁴. A primeira é de âmbito regional e concede direitos ao ser humano e deveres ao Estado, como integridade da pessoa, direito à vida, direito à liberdade e à segurança, vedação à tratamento discriminatória, degradante e a escravidão, além do Estado dever respeitar e garantir os mesmos. Quanto a DUDH, de âmbito universal, como o nome menciona, colaciona os mesmos direitos ditos anteriormente, bem como a liberdade de locomoção e de residência, de procurar asilo, de fugir de perseguições, independentemente de nacionalidade, e etc.

Todos colaboram para o que se tem como Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Um direito que nasceu pós II Guerra Mundial, em virtude das catástrofes humanitárias e que busca criar um processo de proteção internacional, uma vez que, se no âmbito interno as respostas são insatisfatórias, é possível se socorrer pelas vias internacionais³⁵. Ou seja, um sistema que deseja tutelar o ser humano, motivo pelo

³³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3710.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

³⁴ Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Memorial por um novo jus gentium, o direito internacional da humanidade*. 2004. p. 17-36 Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1284>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

qual todos os instrumentos mencionados são coexistentes e complementares-caso não encontre solução no sistema local, pode buscar o regional e o global.

Destaca-se que o principal objetivo do DIDH é a proteção do ser humano, razão pela qual se busca “[...] extrair valores e compatibilizar ideias provenientes de fontes de produção diferentes, como fim de reuni-los em prol da salvaguarda da pessoa humana [...]”³⁶.

Por fim, Cançado Trindade³⁷ menciona que o Direito Internacional foi recriado tendo como cerne a dignidade humana e a ideia de uma nova consciência jurídica, motivo pelo qual a solidariedade se torna essencial, além da própria “emancipação da pessoa humana” em face do Estado.

Ora, se de um lado há a necessidade da atuação estatal para efetivar direitos e, de outro, se preza pela solidariedade, como fica a situação da hospitalidade, tão necessária para a inserção do imigrante no Brasil e para tentar “afastá-los” de vulnerabilidades maiores, considerando que não há políticas públicas entrelaçando as suas três esferas de atuação (federal, estadual e municipal)?

Acredita-se que é preciso uma maior atuação estatal para fazer valer os instrumentos internacionais que se comprometeu, bem como a própria Constituição Fe-

³⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.764.

³⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Memorial por um novo jus gentium, o direito internacional da humanidade*. 2004. p. 17-36 Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1284>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

deral que zela pelo indivíduo. A centralidade humana faz ser fundamental o bem-estar do indivíduo, mas as atitudes vêm demonstrado ao contrário. Por essa razão, é notável que organismos não estatais têm agido, o que colabora para a ideia de solidariedade, uma vez que a própria sociedade atua para realizar direitos. A igualdade precisa ser material e não somente formal.

3. Acolhida Solidária: casos práticos e efetividade no Brasil

Na perspectiva atual, mesmo observando esse caráter polissêmico de solidariedade, em que o ser humano é o centro de toda proteção, ainda há um descompasso entre proteção e segurança. A negação de direitos aos imigrantes, tendo por base a segurança nacional, ainda é utilizada e uma realidade, em que pese se ter uma lei em consonância com os direitos humanos, sendo necessário despertar por conceitos normativos, aspirações e reivindicações sociais bem como políticas públicas efetivas de sua implementação.

Neste sentido, importante frisar que, no Brasil, com o intuito de dar vazão ao descrito no art. 14, parágrafo 3º, Lei de Migração³⁸, organizações da socieda-

³⁸ Art. 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:

§ 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

de civil têm atuado. Tal circunstância colabora para a ideia de uma cidadania solidária e, conseqüentemente em uma acolhida humanitária solidária, diminuindo a ampla vulnerabilidade dos migrantes.

Em outras palavras, pode-se dizer que a acolhida juntamente com a cidadania e com a solidariedade, não significa caridade, concedendo apenas o que sobrou, mas sim dividir igualmente o que se tem. Para complementar o alegado, Renata Gaspar e Sara Castro elucidam que a cidadania é baseada no direito de todos, até porque todos, nacionais ou não, são seres humanos e merecem ter seus direitos respeitados e concedidos. Transcreve-se trecho:

Na visão de Oliveira, uma consciência transnacional deverá permitir a superação das diferenças, a partir do foco nas semelhanças histórico culturais, devendo ser de inclusão e de vivência democrática, permitindo a aceitação e proteção de identidades minoritárias e o respeito às diferenças e na superação, para o autor são exemplos de consciências transnacionais a identidade europeia, a latino-americana e a islâmica.

A intensificação dos fluxos migratórios levaram a revisitação dos conceitos clássicos de cidadania, sinalizando para sua modificação e que deixa de ser estruturada a partir de um Estado, a partir de diversos autores surgem terminologias que procuram aprender essa nova configuração centrada na possibilidade de acesso a direitos pelos indivíduos migrantes, cidadania universal, cidadania múltipla, cidadania multicultural,

violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

cidadania pós nacional, cidadania multicultural, cidadania transnacional, entre outras. Diante das modificações os sujeitos e não os territórios devem ser os centros de análise e proteção.

Uma cidadania fundada em direitos a todos, com base no princípio da hospitalidade [...] os migrantes têm participação importante nos locais de residência, com contribuição a uma competitividade positiva no mercado de trabalho local, com o pagamento de impostos, desse modo, considerados seus direitos como membros da espécie humana, devem ter algumas garantias mínimas como reconhecimento da situação fática no nível local, independente do poder de cada Estado de regular quem pode viver em seu território [...]³⁹.

Mas, em tempos difíceis de pandemia, foi notável a criação de portarias para vedar a entrada de pessoas no território brasileiro, como fica a ideia de um acolhimento da população imigrante?

É certo que, desde a vigência da Lei de Migração, se tem um cenário mais protetivo para os migrantes, ainda que existam dificuldades quanto a sua realização, como o Projeto de Lei 2074/2020⁴⁰, que diminui a possibilidade de acesso dos migrantes ao sistema de saúde de Boa Vista, num percentual de 50% máximo

³⁹ GASPAR, Renata A. CASTRO, Sara da Silva. *Migrações contemporâneas: relação entre cidadania e proteção dos direitos humanos dos migrantes*. 2018. p.875-891. Disponível em: <https://www.academia.edu/40450983/Migra%C3%A7%C3%B5es_contempor%C3%A2neas_rel%C3%A7%C3%A3o_entre_cidadania_e_prote%C3%A7%C3%A3o_dos_direitos_humanos_dos_migrantes>. Acesso em: 01 fev. 2021.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2250309>. Acesso em: 17 mai. 2021.

de atendimento nos hospitais, indo de encontro ao que dispõe a Constituição Federal de 1988 e a referida Lei, além dos instrumentos internacionais mencionados anteriormente.

Tais atos comprometem o que se tem por uma hospitalidade. Entretanto, organismos não estatais têm agido para reverter a situação e alguns projetos foram criados para acolher os migrantes, colaborando com a ideia da solidariedade e, conseqüentemente, com a participação da sociedade civil na inclusão.

Como exemplo é possível citar a ação do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), uma vez que tem atuado para auxiliar, com o objetivo de tutelar a hospitalidade para os venezuelanos, mediante cinco eixos de atuação: “1) Acolhida e Apoio Sócio-assistencial; 2) Proteção e Documentação; 3) Integração Educacional e Cultural; 4) Trabalho e Geração de Renda e; 5) Incidência”⁴¹. Em consonância a isto, a IMDH passou a fornecer assistência técnica e jurídica e realizou parcerias para conceder ajudas financeiras às famílias venezuelanas vulneráveis⁴².

Além disso, há o Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras Migrante)⁴³ que acolhe refugiados e tem parceria com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Assim, oferece os direitos básicos,

⁴¹ MILESI, Rosita; COURY, Paula. Acolhida, Proteção e Integração de Venezuelanos no Brasil: a atuação do Instituto Migrações e Direitos Humano. *Migrações Venezuelanas*. 2018. p.72-78. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴² Ibid.

com 24 horas de alimentação, de higiene pessoal, bem como de atendimentos psicológicos, jurídicos e sociais. Também auxilia para a inserção do migrante no mercado de trabalho, no conhecimento da língua portuguesa e no ensino básico.

Ademais, a Agência da ONU para Refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), visa possibilitar o acesso direitos essenciais para a sobrevivência humana, tanto que criou abrigos, no qual menciona que são vitais para a “sobrevivência e, em momentos de vulnerabilidade, é fundamental para restaurar a segurança pessoal, autossuficiência e a dignidade”⁴⁴. Por conta disso, o ACNUR concede materiais, financia reabilitação de abrigos e construções de casas, sendo certo que, em Roraima, possui 14 abrigos e atende 4.600 migrantes venezuelanos⁴⁵.

Cabe elucidar que o ACNUR tem outras iniciativas, como a distribuição de kits de higiene e limpeza e o atendimento à saúde da população, após o reconhecimento da pandemia da Covid-19, bem como informativos em espanhol e em idiomas indígenas, através de redes de apoio ou WhatsApp e a parceria da Operação

⁴³ SEFRAS. *Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras Migrante)*. São Paulo, SP: SEFRAS, 2020. Disponível em: <<http://www.sefras.org.br>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

⁴⁴ ACNUR BRASIL. *Conheça os abrigos que acolhem refugiados e migrantes no norte do Brasil*. ACNUR BRASIL, 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/09/25/conheca-os-abrigos-que-acolhem-refugiados-e-migrantes-no-norte-do-brasil/>>. Acesso: 08 fev. 2021.

⁴⁵ Ibid.

Acolhida com o Todos pela Saúde, de iniciativa do Itaú Unibanco, em que busca dar um melhor atendimento para a população migrante e refugiada nesse período que se vivencia, tanto que materiais de proteção, aparelhos hospitalares, colchões e kits de higiene e limpeza foram doados⁴⁶.

Portanto, é notável que a solidariedade pode ser vista na conduta de organismos não estatais e da própria sociedade civil e que tal situação pode corroborar para a construção de futuras políticas públicas, inserção e integração do migrante na sociedade, exercendo cidadania plena transnacional, com respeito a promoção da diversidade, acessos a direitos individuais, sociais e políticos, o que promoveria a possibilidade de escolhas e reivindicações de políticas públicas para a formação de uma sociedade mais justa, que não tenha a nacionalidade como parâmetro para a concessão de direitos e proteção do ser humano.

Conclusão

Não se pode negar que a solidariedade é presente na ideia de um valor social e moral, mas também consubstanciada em um valor jurídico de caráter principiológico, o que traz a força normativa incorporada

⁴⁶ ACNUR. *Todos pela saúde, Operação Acolhida e ACNUR Brasil se unem para atender refugiados, migrantes e população local em cidades no norte do país*. ACNUR BRASIL, 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/11/05/todos-pela-saude-operacao-acolhida-e-acnur-brasil-se-unem-para-atender-refugiados-migrantes-e-populacao-local-em-cidades-no-norte-do-pais>>. Acesso em: 08 fev. 2021

nas normas fundamentais presentes em diversos países, como é o caso do Brasil, devendo ser efetividade na integração e aferimento de direitos por toda e qualquer pessoa humana.

A Constituição Federal brasileira possui como grande baliza a dignidade humana e, em consonância a isto, alguns instrumentos foram criados, como a Lei 13.445/2017, em que busca conceder os mesmos direitos, já garantidos constitucionalmente, entre brasileiros e migrantes, além de mencionar a acolhida humanitária.

Acredita-se que a acolhida solidária seja a grande resposta para dilemas que visam desequilibrar a relação migrante e nacional, pois identidades nacionais seriam deixadas de lado, sendo que o importante é atender a sociedade como um todo, daí a importância da união das pessoas, despertando a empatia e afastando a xenofobia, por meio do reconhecimento e consideração da vida como ser humano. A solidariedade é capaz de quebrar com a ideia de caridade, já que não se concede apenas aquilo que sobra, mas o que é de direito de todos.

Com isso, realiza-se o previsto nos sistemas interno e internacional e se possibilita uma maior realização da dignidade humana como forma de reconhecimento, integração e quebra de uma ampla vulnerabilidade que enfrentam os migrantes e refugiados. Porém, como, na prática, iniciativas ainda não têm sido feitas pelo Poder Público em si, verifica-se que a sociedade civil e

organismos não estatais tem agido e acabam elucidando o que seria e como se ter solidariedade em tempos antes da pandemia, durante e após.

Referências bibliográficas

ACNUR BRASIL. *Conheça os abrigos que acolhem refugiados e migrantes no norte do Brasil*. ACNUR BRASIL, 2020.

ACNUR. *Todos pela saúde, Operação Acolhida e ACNUR Brasil se unem para atender refugiados, migrantes e população local em cidades no norte do país*. ACNUR BRASIL, 2020.

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

BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. *Civitas*, v. 12, n. 1, p.20-46, 2012.

DERRIDA, Jacques; DOFOURMANTELLE, Anne. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade*. São Paulo: Escuta, 2003. p.23-24.

FABRICIO DA SILVA, Ádria Saviano; DA SILVA, César Augusto S. O princípio da acolhida humanitária na nova lei de migração: o mandato da cruz vermelha brasileira na acolhida de refugiados e migrantes. In: *Nova Lei de Migração: os Três Primeiros Anos*. Coord: André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Rosana Baeninger.Org: Amanda de Souza Camargo, Carolina P. Galib, João Guilherme Casagrande Granja;

Jóice Domeniconi; Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini; Natália Demétrio; Viviane de Arruda Pessoa Oliveira. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

GASPAR, Renata A. CASTRO, Sara da Silva. *Migrações contemporâneas: relação entre cidadania e proteção dos direitos humanos dos migrantes*. 2018.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Rev. direito GV*, v. 6, n. 1, p.275-294, 2010.

LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. *Estud. av.*, v. 9, n. 25, p. 169-185, 1995.

MACÉ, Marielle. *Siderar, Considerar: migrantes, formas de vida*. Rio de Janeiro: Editora Bazar do Tempo, 2018.

MARTUSCELLI, Patrícia. A construção da solidariedade nas Relações Internacionais: uma análise do regime de proteção dos refugiados na América Latina. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, v. 6 (2), p.83-99, 2015.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MILESI, Rosita; COURY, Paula. Acolhida, Proteção e Integração de Venezuelanos no Brasil: a atuação do Instituto Migrações e Direitos Humano. In: *Migrações Venezuelanas*. 2018.

MULLER, Paulo Ricardo. Noções de solidariedade e responsabilidade no campo da cooperação internacional para a proteção de refugiados. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 21, n. 40, p. 229-244, 2013.

OIM. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. Ginebra, 2019.

ONU. *UN75 - The Future We Want, the United Nations We Need*. 2020.

SALLES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes; RIGGO, Renata Freitas Quintella; SANTOS, Lara de Freitas. A acolhida humanitária com a lei 13.445/17: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil. *Revista Conhecimento & Diversidade*, v.11, n.23.

SASSEN. Saskia. *Brutalidade e Complexidade na economia global*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016.

SEFRAS. *Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras Migrante)*. São Paulo, SP: SEFRAS, 2020.

SEN. Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. 8ª edição. São Paulo: Companhia de Bolso, 2020.

SIQUEIRA, Juliana. Em busca de uma ruptura da totalidade: as fronteiras nacionais no espaço-tempo. *Confinis*, 36, 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Memorial por um novo jus gentium, o direito internacional da humanidade*. 2004.

VILLEN, Patrícia; QUINTANILHA, Karina. A nova Lei de Migração como espelho de forças ambivalentes. In: *Nova Lei de Migração: os Três Primeiros Anos*. Coord: André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Ro-

sana Baeninger.Org: Amanda de Souza Camargo, Carolina P. Galib, João Guilherme Casagrande Granja; Joice Domeniconi; Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini; Natália Demétrio; Viviane de Arruda Pessoa Oliveira. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

A Proteção ao Direito à Educação de Crianças e Adolescentes Venezuelanos Interiorizados em Dourados – MS

João Lucas Zanoni da Silva*

Introdução

Contemporaneamente, nota-se que o município de Dourados, localizado no estado de Mato Grosso do Sul, figura como o quarto maior receptor de imigrantes venezuelanos interiorizados no Brasil¹. A realocação voluntária desses indivíduos nessa localidade ocorreu, majoritariamente, por meio de ações implementadas pela Operação Acolhida em conjunto com a sociedade civil organizada, sob a égide do Projeto Acolhida.

Até junho de 2020, já haviam sido interiorizados 2.152 imigrantes venezuelanos em Dourados², dentre os quais há uma parcela significativa de crianças e adolescentes em idade escolar que encontram óbices à realização de suas matrículas na rede pública de ensino³. Neste sentido, este capítulo objetiva analisar o direito

* Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Especialista em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal da Grande Dourados (CSVM/UFGD).

¹ OIM. *Relatório de Deslocamentos Assistidos de Venezuelanos*, junho de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image_1_1596324302_0.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

² Ibid.

³ PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS. Secretaria de Assistência Social. *Dados da População Venezuelana no Cadastro Único em junho de 2020*. 2020.

à educação como um direito humano e fundamental e as políticas públicas implementadas no referido município para assegurar o acesso das crianças e adolescentes venezuelanos ao ensino fundamental e médio, com vistas à sua integração local.

Assim, o capítulo se divide em três seções. A primeira versará sobre o processo de interiorização dos venezuelanos para Dourados e, brevemente, a respeito do modo pelo qual ocorreu o processo de integração local desses imigrantes e refugiados, destacando-se sua dimensão educacional. A seguir, se analisará a garantia do acesso ao direito à educação desses indivíduos nos níveis de ensino fundamental e médio, enquanto um direito fundamental e humano que contribui para a realização da vocação ontológica humana de almejar “ser mais” e, portanto, de superar sua condição de existência no mundo. E, por derradeiro, será analisada a política pública de acesso aos níveis fundamental e médio implementada em Dourados, com base na teoria do ciclo de políticas públicas de Palumbo⁴.

A pesquisa se justifica por oportunizar uma análise sobre a política pública de acesso ao direito à educação em âmbito local, destinada às crianças e aos adolescentes venezuelanos. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, em uma abordagem qualitativa, numa pesquisa básica de referencial bibliográfico e documental.

⁴ PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: SOUZA, E.C.B.M de (org.). *A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação: leituras complementares*. Brasília: MEC/UnB, 1998. p. 35-62.

1. Aspectos Sobre Integração Local das Crianças e Adolescentes Venezuelanos em Dourados – MS

A diáspora dos imigrantes e refugiados venezuelanos para o município de Dourados, localizado no estado de Mato Grosso do Sul, remonta ao início de 2019, quando a Igreja Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons), a Caritas Diocesana de Dourados e a Igreja Metodista se uniram para criar um projeto humanitário, denominado de Projeto Acolhida, destinado a auxiliar a Força-Tarefa Logística Humanitária, instaurada em Roraima em março de 2018 e conhecida por “Operação Acolhida”, na recepção e no processo de integração local dos beneficiários da estratégia de interiorização implementada pelo Governo Federal⁵.

A interiorização, cujo início a nível nacional se deu em abril de 2018, consiste no processo de realocação voluntária e assistida dos nacionais venezuelanos do estado de Roraima para outros estados federativos brasileiros. Tal processo se desenvolve em cinco modalidades, quais sejam: a) interiorização “abrigo a abrigo” b) interiorização por reunificação familiar; c) interiorização por oferta de emprego sinalizada; d) interiorização pela sociedade civil⁶ e; e) interiorização

⁵ SILVA, João Lucas Zanoni da. *A Imigração Venezuelana para o Brasil: do ingresso em Pacaraima – RR ao início da interiorização em Durados – MS. 2020.* Dissertação apresentada à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) para a obtenção do Título de Mestre, 2020. p. 158.

⁶ SAMPAIO, Cyntia; SILVA, João Carlos Jaroshinski. Complexidade x Singularidade – A Necessidade de Outras Soluções Duradouras. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (coord.). *Migrações Venezuelanas* Campinas: Núcleo de Estudos de População

por reunião social⁷.

No caso de Dourados, as quatro primeiras etapas de interiorização ocorreram majoritariamente na modalidade de oferta de emprego sinalizada, ao longo dos meses de fevereiro a maio de 2019⁸. Devido a isso, o perfil das 412 primeiras pessoas interiorizadas foi composto predominantemente por indivíduos do sexo masculino, cuja faixa etária era de 20 a 40 anos, com status migratório de solicitante de refúgio e de portador de autorização de residência temporária⁹. A partir de junho, do referido ano, teve início o processo de interiorização exclusivamente nas modalidades de reunificação familiar e reunião social, as quais, até junho de 2020, totalizaram mais 16 etapas, cuja maioria dos beneficiários foram esposas, filhos e familiares dos imigrantes e refugiados venezuelanos advindos nas quatro primeiras etapas de interiorização¹⁰.

Até junho de 2020, haviam sido interiorizados 2.152 venezuelanos no citado município¹¹, sendo que

“Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 391-394.

⁷ SILVA. Op. cit., p. 135.

⁸ SILVA, João Lucas Zanoni da; SILVA, César Augusto Silva da. A Diáspora Venezuelana para o Brasil: a experiência do Projeto Acolhida de Dourados – MS. In: CONTINI, Alaerte Antônio Martelli; CARNEIRO FILHO; Camilo Pereira; PREUSSLER, Gustavo de Souza (org.). *Fronteiras e Direitos Humanos em Perspectiva*. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 248.

⁹ PROJETO ACOLHIDA, Projeto Acolhida dos Imigrantes Venezuelanos em Dourados. *Ata da quinta reunião ordinária do Projeto Acolhida dos Imigrantes Venezuelanos em Dourados*, realizada no dia 14 de março de 2019.

¹⁰ SILVA. Op. cit., p. 167.

¹¹ OIM. Op. cit.

as crianças e adolescentes estavam em idade escolar. Conforme uma pesquisa realizada pela Secretaria de Assistência Social de Dourados, por meio da coleta de dados dos imigrantes venezuelanos que residem na citada localidade e que estão cadastrados no Cadastro Único do Governo Federal (CAD Único), no período entre fevereiro de 2019 e junho de 2020, constatou-se que apenas 1.125 venezuelanos possuíam cadastro nesse banco de dados, sendo a maioria do sexo feminino (575 pessoas) e minoria do sexo masculino (550 pessoas). No tocante a faixa etária, observou-se que 392 venezuelanos tinham idade entre 0 e 15 anos, 193 entre 16 e 24 anos, 480 entre 25 e 49 anos e 60 tinham idade igual ou superior a 50 anos¹².

Com relação à escolaridade, percebeu-se que dos 392 imigrantes com faixa etária de 0 a 15 anos, apenas 186 frequentavam escolas públicas, enquanto 206 estavam fora de tais estabelecimentos, bem como a existência de 14 venezuelanos, com idade igual ou superior aos 16 anos que estavam frequentando instituições de ensino públicas¹³. Tais dados denotam que uma parcela expressiva de crianças e adolescentes venezuelanos não consegue ter acesso ao direito fundamental e humano à educação e, conseqüentemente, vem prejudicado o seu processo de integração no novo Estado de acolhida, no tocante a dimensão educacional, no âmbito do ensino fundamental e médio.

Conforme o Alto Comissariado das Nações Uni-

¹² PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS. Op. cit.

¹³ Ibid.

das para Refugiados (ACNUR)¹⁴, a integração local se constitui como um processo complexo e gradual, com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais que estabelece demandas consideráveis aos indivíduos e as sociedades que os acolhem. Enfatiza-se também que o ACNUR enxerga a integração em um Estado de asilo como uma das soluções duradouras¹⁵, por meio da qual os refugiados podem reestabelecer suas vidas.

Não há um consenso universal sobre o termo integração local, razão pela qual os significados podem variar a depender do Estado e do decurso temporal, ficando sujeito a uma análise pautada em interesses, valores e perspectivas. Entretanto, ressalta-se que a integração local não é um processo de assimilação por parte dos refugiados nas sociedades em que encontrem asilo¹⁶. Por isso, em uma abordagem sobre a construção histórica sobre termo, Kuhlman cria uma definição ampliada a respeito da temática, segundo a qual:

A integração pode então ser entendida como um processo de adaptação em que os migrantes mantêm a sua própria identidade, mas tornam-se parte da sociedade de acolhimento, na medida em que a população de acolhimento e os refugiados podem viver

¹⁴ ACNUR. *Integração Local*, 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/integracao-local/>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ CRISP, Jeff. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. *New Issues in Refugee Research*. UNHCR - Geneva, 2004. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/research/working/407d3b762/local-integration-local-settlement-refugees-conceptual-historical-analysis.html>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

juntos de uma forma aceitável¹⁷.

Isto é, a integração é considerada como um processo bidirecional, em que tanto há a modificação de valores, regras e comportamentos dos imigrantes e refugiados quanto da sociedade de acolhida. Desse modo, a reflexão sobre a integração local pressupõe a exploração de questões como identidade, pertencimento, reconhecimento e auto respeito. Advoga-se o uso do conceito de integração de forma genérica, desde que se considere que o processo é permeado por distintas esferas, com velocidades, trajetórias e resultados variáveis, porque a própria amplitude do processo de integração torna sua definição imprecisa. A interação dos recém-chegados a uma sociedade ocorre em diversos níveis e em todos os segmentos sociais, abarcando uma ampla variedade de atores sociais, como funcionários públicos, tomadores de decisão, empregadores, prestadores de serviço etc., sendo que os próprios imigrantes e pessoas refugiadas desempenham um importante papel no processo de integração¹⁸.

Assim, o sucesso da integração será observado quando a sociedade oferecer acesso a empregos e serviços e aceitar o imigrante e o refugiado na integração social. Especialmente em uma sociedade democrática, a integração requer a aquisição e o gozo de direitos

¹⁷ KUHLMAN, Tom. The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model. *Journal of Refugee Studies*, v. 4, n. 1, p. 1-27, 1991. p. 7.

¹⁸ CASTLES, Stephen; KORAC, Maja; VASTA, Ellie; VERTOVEC, Steven. *Integration: mapping the field*. London: Home Office Immigration Research and Statistics Service, 2002. p. 116.

legais e políticos pelos novos integrantes da sociedade para que se tornem parceiros em paridade de igualdade¹⁹.

No que diz respeito a identificação dos atores envolvidos em tal processo, evidencia-se serem esses os imigrantes com suas peculiaridades e graus diferentes de esforço e adaptação e a sociedade de acolhida com suas características e distintas reações aos recém-chegados. É a interação entre tais atores que estabelece as diretrizes e os resultados intermediários e finais do processo de integração local. Porém, ressalta-se não haver uma paridade entre esses atores no processo, pois eles contam com recursos e forças políticas disparres. Por isso, a sociedade de acolhida, sua estrutura organizacional e a reação aos recém-chegados são muito mais decisivas para o processo de integração local. As políticas de integração fazem parte dos arranjos institucionais de uma sociedade, principalmente, porque elas deveriam ser definidas de forma ampla, a fim de incluir políticas gerais e seus efeitos sobre os imigrantes, e políticas especificamente direcionadas para a integração desses indivíduos²⁰. Com efeito, este capítulo realiza um recorte metodológico para aprofundar a análise da integração desses indivíduos na esfera educacional, nos níveis fundamental e médio, motivo pelo qual analisa-se, na próxima seção, os documentos jurí-

¹⁹ Ibid.

²⁰ PENNINX, Rinus. Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions. In: *The new demographic regime: population challenges and policy responses*. New York/Geneva: United Nations. 2005. p. 142.

dicos que resguardam o direito à educação.

2. A Garantia do Acesso ao Direito à Educação dos Imigrantes e Refugiados

Ao se abordar à garantia ao direito à educação de imigrantes e das pessoas refugiadas, sob a perspectiva da integração local, é preciso discutir o processo de construção de uma sociedade igualitária, democrática e justa na medida em que se idealiza a educação como um direito inalienável de todos os seres humanos, devendo, por isso, ser oferecida a todo e qualquer indivíduo. Ou seja, preconiza-se e se eleva a educação a condição de único processo apto a tornar humano os seres humanos. Isso denota que a educação além de ser caracterizada como um direito da pessoa é, fundamentalmente, o seu elemento constitutivo.

Em âmbito internacional, com a edição da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem²¹, em abril de 1948, os Estados Americanos passaram a reconhecer que os direitos humanos não estão condicionados a qualidade de os indivíduos serem cidadãos de determinado Estado, mas se referem ao fato de tais direitos terem como núcleo os atributos da pessoa humana. Com isso, o direito à educação foi declarado como um direito e dever de todos os seres humanos, tal como consta no art. XII²² da referida Declaração

²¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3710.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

²² “Artigo XII. Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana”.

Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Além disso, com a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)²³, de 1948, a universalidade do direito à educação foi reconhecida em seu art. 26, parágrafo 1²⁴. Porém, ambas declarações não têm caráter coercitivo.

Ademais, tal direito também foi resguardado pelo art. 22, nos parágrafos 1º e 2º, da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)²⁵, principalmente, no concernente à obrigatoriedade do fornecimento do ensino primário aos refugiados e à proibição de distinção entre estes e os demais não nacionais com relação ao acesso aos demais níveis educacionais, além do primário. A respeito disso, Bobbio²⁶ ressalta que, em meio as contradições e as graves questões que permeiam a história da humanidade, a preocupação com o reconhecimento dos direitos humanos constitui um sinal positivo na busca da construção de sociedades humanas e democráticas.

Inclusive, com a promulgação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²⁷, de 1966, o direito à educação universal ganhou

²³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

²⁴ “Artigo 26 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito [...]”.

²⁵ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

²⁶ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

²⁷ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

natureza jurídica coercitiva, devendo, portanto, ser assegurado por seus Estados-partes, uma vez que seu art. 13, parágrafo 1º²⁸, positivou o direito de todo indivíduo à educação, a qual deve visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Com relação a garantia do acesso ao ensino de nível fundamental e médio, os Estados signatários desse Pacto reconheceram que a educação primária deve ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos, ao passo que a educação secundária, em suas distintas formas, deve ser generalizada e tornar-se acessível a todos os indivíduos, por todos os meios apropriados e, sobretudo, pela implementação progressiva do ensino gratuito, conforme as alíneas a e b, do parágrafo 2º, do citado art²⁹.

Em consonância com tais assertivas, preconiza-

²⁸ “Artigo 13 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz [...]”.

²⁹ “Artigo 13 [...]2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito [...]”;

-se que a educação como um direito humano significa considerar o ser humano em sua vocação ontológica de almejar “ser mais”, contrariamente aos demais seres vivos, ensejando superar sua condição de existência no mundo. Para tal fim, o ser humano se vale de seu trabalho para transformar a natureza e conviver em sociedade. Ao colocar em prática sua vocação, ele faz História, modifica o mundo, por estar presente de uma forma duradoura e ativa³⁰.

Assim, evidencia-se a educação como um dos elementos fundamentais para a realização dessa vocação humana. Não somente a educação escolar, mas a educação compreendida em seu sentido amplo, pensada como um sistema geral, que requer a educação escolar, porém não se finda nela, pois o processo educativo inicia-se com o nascimento, mas termina exclusivamente com a morte do indivíduo. Os processos educativos permeiam a vida das pessoas, ocorrendo no âmbito familiar, na comunidade, no trabalho, na companhia dos amigos, em instituições religiosas e etc³¹.

Em âmbito nacional a Constituição Federal de 1988, além de reconhecer o direito à igualdade material e substancial, vetando qualquer discriminação entre brasileiros natos, naturalizados e não nacionais, conforme seu art. 5º, caput³², ainda positivou o direito

³⁰ HADDAD, Sérgio. O Direito Humano à Educação. *Direitos Humanos na Sala de Aula*, ano VII, n. 68, mar. 2006, p.1.

³¹ Ibid.

³² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]”.

à educação como um direito humano e social de segunda dimensão no art. 6º³³. E, estatuiu a universalidade do direito à educação em seu art. 205³⁴, ao afirmar ser a educação um direito de todos e dever do Estado e da família, sendo ela promovida e incentivada mediante a colaboração da sociedade, a fim de assegurar o pleno desenvolvimento dos indivíduos, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A citada Constituição Federal de 1988 também elencou alguns princípios norteadores do ensino, dentre os quais destacam-se: a igualdade de condições para o acesso e permanência nos estabelecimentos educacionais; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; a pluralidade ideológica e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, conforme seu art. 206, incisos I, II, III e IV³⁵.

³³ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

³⁴ “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

³⁵ “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais [...]”.

Inclusive a educação é tida como um dever do Estado, uma vez que a educação básica é obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade, em atenção ao seu art. 208, inciso I³⁶.

Diante de tal contexto, o Estado deve se preparar para propiciar a consecução do direito à educação. Com isso, todas as demais normas do sistema jurídico brasileiro devem ser interpretadas com a principal finalidade de efetivar a plena realização do direito à educação. O que também exprime a responsabilidade do ente estatal de promover e ampliar as possibilidades de acesso à educação, a fim de que todos os indivíduos possam exercê-la igualmente³⁷.

Nesse sentido, a Lei 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA)³⁸, traz o conceito de criança e adolescente, sendo a primeira toda pessoa até doze anos incompletos e o segundo toda pessoa entre

³⁶ Constituição Federal de 1988: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria [...]”.

³⁷ DIAS, Adelaide Alves. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy (org.). *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: PB: Editora da UFPB, 2007. p. 447.

³⁸ BRASIL, Lei nº Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.069%2C%20DE%2013%20DE%20JULHO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da,Adolescente%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,%C3%A0%20crian%C3%A7a%20e%20ao%20adolescente.&text=Nos%20casos%20expressos%20em%20lei,e%20um%20anos%20de%20idade> Acesso em 20 jan. 2021.

doze e dezoito anos, os quais são titulares dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, conforme seus art. 2º e 3º³⁹. Inclusive, o ECA enfatiza a efetivação do direito à educação, o qual deve ser assegurado com absoluta prioridade, como dever da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público, ressaltando que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de discriminação, estando sujeito a punição qualquer desrespeito aos seus direitos fundamentais, respectivamente de acordo com os art. 4º e 5º⁴⁰.

³⁹ “Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade. Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem”.

⁴⁰ “Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola também é ratificada pelo ECA, juntamente com o direito ao acesso à escola pública e gratuita próxima à residência das crianças e adolescentes e o direito a ser respeitado pelos educadores, sendo que, ao longo do processo educacional, será assegurado o respeito aos valores culturais, artísticos e históricos específicos atinentes ao contexto social dos indivíduos em comento, com base nos art. 53, incisos I, II e V e 58⁴¹. Ademais, o ECA ampara o dever do Estado para com a educação das crianças e adolescentes, conforme seu art. 54, inciso I⁴².

Além disso, ressalta-se a Lei 9.394, de 1996 (Lei

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”.

⁴¹ “Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - direito de ser respeitado por seus educadores; [...] V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica [...] Art. 58. No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura”.

⁴² “Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria [...]”.

⁴³ BRASIL. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996* (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em 15 jan. 2021.

de Diretrizes e Bases da Educação - LDB)⁴³, a qual em seu art. 1º⁴⁴ discorre sobre a ampla variedade de processos formativos contemplados pela educação, que incluem desde aqueles desenvolvidos na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais, nas manifestações culturais até aquele alcançado nas instituições de ensino e pesquisa, todos indispensáveis para o pleno desenvolvimento dos indivíduos e seu preparo para o convívio em sociedade, incluindo-se o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Contudo, a LDB propõe disciplinar a educação escolar, desenvolvida, principalmente, por meio do ensino em instituições próprias, com base no parágrafo 1º, de seu art. 1º.

A respeito dos princípios norteadores da educação nacional, a LDB declara o respeito à tolerância; à valorização extraescolar; e o vínculo entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. Além de reafirmar, dentre outros, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, conforme art. 2º e 3º,

⁴⁴ “Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias [...]”.

⁴⁵ “Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola [...]”.

inciso I⁴⁵.

Sobre o respeito à tolerância, à valorização extraescolar e à igualdade de condições para o acesso e permanência no ambiente educacional, Fraser⁴⁶ preleciona que as demandas pelo “reconhecimento” das diferenças fomentam a luta de grupos organizados em prol da defesa da nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade. Em tais conflitos “pós socialistas”, as identidades grupais substituem os interesses clasistas como o principal alentador para a mobilização política⁴⁷. A dominação cultural aniquila a exploração como a injustiça fundamental. E o reconhecimento cultural elenca a redistribuição socioeconômica como solução para as injustiças e objetivo da luta política.

A LDB também especifica os níveis escolares, compostos pela educação básica – formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e pela educação superior. Para este capítulo, como dito supra, destacam-se os níveis fundamental e médio, os quais têm por objetivos, dentre outros: desenvolver a capacidade de aprender, por meio do pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores sob os quais a sociedade é fundamentada; o fortalecimento dos vínculos familiares, dos laços de solidariedade humana e de tolerância

⁴⁶ FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento?: dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé. (Org.). *Democracia hoje*. Brasília, DF: UnB, 2001. p. 245.

⁴⁷ Ibid.

recíproca em que se assenta a vida social; a consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, propiciando a continuidade dos estudos; a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando e; o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico, com base nos art. 32, incisos I, II e IV e 35, incisos I, II e III, da LDB⁴⁸.

Por derradeiro, ressalta-se a Lei 13.445/17 (nova Lei de Migração)⁴⁹, cujo art. 3º, caput, e incisos I e XI⁵⁰,

⁴⁸ “Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade [...] IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social [...]” Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico [...]”.

⁴⁹ BRASIL. *Lei 13.445, de 24 de maio de 2017* (Lei de Migração). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em 17 jan. 2021.

⁵⁰ “Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos [...] XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens

estabelecem que a política migratória brasileira reger-se-á por alguns princípios, dentre eles: a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos e o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos e educação.

Ao se buscar conceder a igualdade de tratamento e de oportunidades aos imigrantes e refugiados e a seus familiares, bem como o acesso igualitário e livre à educação, observa-se que a proteção dos direitos humanos requer não somente políticas universalistas, mas específicas, direcionadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da exclusão. Ou seja, a implementação dos direitos humanos pressupõe a universalidade e indivisibilidade desses direitos, somadas ao valor da diversidade. Ladeado ao direito à igualdade está o direito fundamental à diferença. Portanto, é o respeito à diferença e à igualdade que assegura a tais grupos um tratamento especial⁵¹. Motivo pelo qual, na próxima seção, serão abordadas as políticas públicas implementadas em Dourados para garantir às crianças e aos adolescentes venezuelanos o acesso à educação.

3. **Análise Sobre a Política Pública Educacional Para**

públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social [...]”.

⁵¹ PIOVESAN, Flávia. Concepção contemporânea de direitos humanos. In: HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (org.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006. p. 24.

os Venezuelanos de Dourados

Preliminarmente, antes de se discorrer sobre as políticas públicas implementadas em Dourados para assegurar o acesso à educação às crianças e adolescentes venezuelanos ressalta-se que o processo de interiorização para o citado município ocorreu sem que antes fosse firmado um convênio público entre o governo do Estado de Mato Grosso do Sul e a União e entre esta e o município de Dourados⁵².

Os convênios administrativos são o principal meio de levar a efeito as transferências de recursos entre os entes federativos, os quais se mostram imprescindíveis para possibilitar a realização de atividades públicas em parceria pelas entidades estatais⁵³. E, no caso em apreço, a carência de tal convênio impossibilitou o repasse de verbas suplementares às esferas estadual e municipal, destinadas a custear a assistência social e a educação, cujos orçamentos são estipulados de forma *per capita*, comprometendo as ações a serem desenvolvidas pelas secretarias municipais e estaduais de assistência social e de educação, em prol à recepção e ao acolhimento dos imigrantes venezuelanos interiorizados, de forma especial, com vistas a atender sua isonomia substancial.

Em razão da inexistência de uma política públi-

⁵² SILVA. Op. cit. p. 153.

⁵³ HACHEM, Daniel Wunder. Cooperação econômica entre entes federativos, transferências voluntárias de recursos financeiros e a natureza jurídica dos convênios públicos. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 3, n. 11, p. 101-120, jan./mar. 2013. p. 102.

ca educacional estadual e municipal direcionada ao atendimento específico das crianças e adolescentes venezuelanos, as primeiras demandas relativas ao acesso ao direito à educação do público em apreço tiveram que ser solucionadas pelos membros do Projeto Acolhida⁵⁴, os quais se depararam com a carência de vagas em creches e instituições de ensino públicas, denotando a necessidade do Poder Público municipal de trabalhar a curto, médio e longo prazo na dimensão educacional, como uma das formas de integração dos venezuelanos no município.

Contudo, os membros da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, da Universidade Federal da Grande Dourados (CSVM/UFGD), após tomarem conhecimento das dificuldades enfrentadas pelos membros do citado projeto para a inserção das crianças e adolescentes venezuelanos nos estabelecimentos públicos de ensino, passaram a realizar o atendimento específico de tal demanda.

Ao longo dos atendimentos foram constatados alguns impasses que obstaculizavam a realização das matrículas escolares pelos próprios venezuelanos, dentre as quais se destacam: a) o fato do sistema de matrículas ser exclusivamente digital e requerer a resposta de diversas perguntas feitas todas em língua portuguesa, sem que fosse ofertada pelo site a possibilidade de tradução para a língua espanhola; b) a circunstância de grande parte dos imigrantes

⁵⁴ SILVA. Op. cit. p. 197.

e refugiados interiorizados não terem computadores; c) o fato de os sistemas de matrículas digitais serem muito pesados para os aparelhos celulares e inexistir uma versão em aplicativo; d) a indisponibilidade de um mapa que apresentasse a localização das escolas públicas existentes no município, de modo a facilitar a escolha da instituição educacional mais próxima das residências dos imigrantes e pessoas refugiadas; e) a exigência do sistema da rede municipal da numeração do tênis da criança ou adolescente sem apresentar as diferenças de numeração dos Estados Unidos, Brasil e América Latina e; f) a demora para a realização das matrículas escolares, em média 20 minutos, devido à lentidão dos sites municipal e estadual⁵⁵.

Mediante ao exposto, para o estudo das políticas públicas implementadas no município de Dourados, em atendimento à Política Pública de inclusão dos imigrantes e refugiados venezuelanos no ensino fundamental e médio, será adotada a análise do ciclo de políticas públicas⁵⁶, ressaltando-se a existência de distintas perspectivas e abordagens teórico-metodológicas que podem direcionar os estudos de uma política pública, algumas centradas no protagonismo governamental acerca de sua formulação, outras pluralistas, considerando-se a multiatoriedade, isto é, analisando-

⁵⁵ FOLLE, Francielle Vascotto. *A Integração Social de Imigrantes e Refugiados sob a Ótica da Interculturalidade em Dourados: o caso de venezuelanos*. 2021. Dissertação apresentada à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) para a obtenção do Título de Mestra, 2021, p. 139.

⁵⁶ PALUMBO. Op. cit., p. 35-62.

-se os múltiplos atores vistos não somente como os influenciadores da política governamental, mas como protagonistas⁵⁷.

Ainda, de acordo com Palumbo⁵⁸, as políticas públicas podem ser distributivas, redistributivas ou regulatórias, conforme versem sobre: bens e serviços prestados aos cidadãos, essenciais ao cumprimento de direitos humanos, tal qual à educação (distributivas); retirada de bens e recursos de um grupo, para distribuir a outro, como as políticas tributárias (redistributivas) ou o que as pessoas podem ou não fazer, como as políticas de proteção ao meio ambiente (regulatórias).

Neste capítulo, observa-se que a inclusão de imigrantes e refugiados no ensino fundamental e médio decorre de opções do Poder Executivo, ao ratificar tratados e convenções internacionais sobre a temática, regulando em âmbito interno tal direito humano fundamental, elaborando políticas públicas para tal mister e programas para sua implementação.

Embora o governo federal disponha de um conjunto normativo que assegure a inclusão de tal público alvo nas instituições educacionais, o que é inclusive ressaltado no Plano Nacional de Educação em Direitos

⁵⁷ AMORIM, Simone. BOULLOSA, Rosana de Freitas. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *Revista AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*. v.2, n.1, p. 59-69, jan/jun. 2012. Disponível em: <<http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/52/pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

⁵⁸ PALUMBO. Op. cit.

Humanos⁵⁹ ao versar sobre a universalização da educação básica como condição fundamental para a disseminação do conhecimento socialmente produzido e acumulado e para a democratização da sociedade, no campo prático nota-se que, ao menos no caso específico de Dourados, tais preceitos têm sido inobservados pelas esferas federal, estadual e municipal.

Assim, opta-se pela abordagem teórica-metodológica que divide o estudo das políticas públicas em ciclos, compreendidos em organização da agenda; formulação; implementação; avaliação e término. Destacando que, “no mundo real, os vários estágios se sobrepõe e se mesclam. [...] Em sua maioria, a elaboração de políticas é um processo cíclico, embora frequentemente pule vários estágios”⁶⁰.

Em consonância com tais ensinamentos, observa-se que nas seções anteriores foi apresentado o processo de interiorização dos imigrantes e refugiados venezuelanos para o município de Dourados, assim como o fato de uma parcela desses indivíduos estar em idade escolar, mas não conseguir ter acesso ao direito humano e fundamental à educação, direito esse que é resguardo por um complexo normativo internacional, regional e nacional.

Contudo, percebe-se a negligência a tais instrumentos normativos e, conseqüentemente, à dimensão

⁵⁹ BRASIL. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*, 2018. p. 18. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/2191-plano-nacional-pdf/file>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

⁶⁰ PALUMBO. Op. cit., p. 51.

educacional do processo de integração local dos beneficiários da interiorização, pois desde o início dos preparativos para processo de interiorização, ou seja, desde a organização da agenda, não houve uma preocupação do Governo Federal em transferir voluntariamente recursos suplementares para as esferas federativas estadual e municipal, a fim de que o acesso ao direito à educação pudesse ser efetivamente assegurado à totalidade das crianças e adolescentes venezuelanos de Dourados.

O que é ratificado, mediante ao fato de que além de os órgãos e secretarias do estado de Mato Grosso do Sul e do município de Dourados não receberem nenhum repasse de verbas extras, também não foram comunicados formalmente e previamente sobre as datas em que as etapas de interiorização ocorreriam, as modalidades e a quantidade de indivíduos a serem interiorizados⁶¹. Ausência de comunicação prévia impactou a formulação de políticas públicas ao impedir a organização de um plano estratégico de atuação, a capacitação de servidores estaduais e municipais para lidarem com as necessidades de tal público e a elaboração de material informativo sobre os serviços públicos disponíveis.

Em virtude de tais fragilidades institucionais e governamentais, verifica-se, com base nos pressupostos de Moreira⁶², ser predominantemente a sociedade

⁶¹ SILVA. Op. cit., p. 155.

⁶² MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade*

civil douradense, organizada em instituições confessionais, e a academia, sob a égide da CSVM/UFGD as responsáveis pelo acolhimento e pela integração local dos venezuelanos interiorizados, com destaque para a dimensão educacional. Inclusive, ressalta-se inexistir um plano do Governo Federal sobre o acolhimento local para a interiorização destinado as esferas estadual e municipal, motivo pelo qual o processo de integração local de venezuelanos é deixado sob a inteira responsabilidade da sociedade civil e da academia, demonstrando, portanto, que inexistente a implementação de políticas públicas governamentais direcionadas a esse público específico.

Além disso, apesar do estado de Mato Grosso do Sul e do município de Dourados já terem um histórico de recepção de imigrantes e pessoas refugiadas de distintas nacionalidades, como haitianos, paraguaios, bolivianos e senegaleses, nota-se o despreparo de seus respectivos sistemas para a realização de matrículas escolares de crianças e adolescentes *on line* em razão das dificuldades supra elencadas, as quais respaldam a avaliação negativa da política pública de acesso ao direito à educação do público em comento nos âmbitos municipal e estadual.

Embora não tenha sido possível quantificar o total exato de crianças e adolescentes venezuelanos que estão fora das instituições de ensino pelo fato de que apenas 52% dos beneficiários da interiorização serem

Humana (REMHU), ano XXII, n. 43, p. 85-98, 2014.

cadastrados no Cadastro Único⁶³, observa-se ser necessário haver um diálogo e um intercâmbio de informações entre as autoridades públicas dos três níveis federativos com o escopo de se elaborar e implementar uma política pública que realmente assegure o acesso de crianças e adolescentes venezuelanos às instituições públicas de ensino no município de Dourados. Por isso, não é possível se falar no término da política pública, com base em Palumbo, pois nesse caso específico ela sequer começou a ser elaborada.

Conclusão

Mediante ao exposto, evidenciou-se que o processo de interiorização de imigrantes venezuelanos para o município de Dourados, localizado no estado de Mato Grosso do Sul, se iniciou no primeiro quadrimestre de 2019, com o auxílio do Projeto Acolhida, cujo escopo era recepcionar e apoiar na integração local dos beneficiários da interiorização. Observou-se, ainda, que as quatro primeiras etapas desse processo foram pela modalidade de oferta de emprego sinalizada, sendo que as dezesseis subseqüentes ocorrem nas modalidades de reunificação familiar e reunião social, dentre as quais haviam crianças e adolescentes em idade escolar que não estão conseguindo acessar o direito à educação.

Do mesmo modo, constatou-se não ter sido firmado um convênio público entre o estado de Mato

⁶³ PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS. Op. cit.

Grosso do Sul e a União e entre esta e o município de Dourados para que houvesse o repasse de verbas suplementares às esferas estadual e municipal para custear à assistência social e a educação. Devido ao isso, as ações a serem desenvolvidas pelas secretarias estaduais e municipais de assistência social e de educação, em prol à recepção e ao acolhimento dos imigrantes venezuelanos interiorizados, de forma especial, com vistas a atender sua isonomia substancial, foram comprometidas, obstaculizando a integração local das crianças e adolescentes venezuelanos na esfera educacional.

De forma sintética, percebeu-se que o processo de integração local dos imigrantes refugiados às sociedades de acolhida é complexo, gradual e bidirecional, com trajetórias, velocidades e resultados variáveis, sendo permeado pelas esferas legal, econômica, política, social, cultural e educacional. Igualmente, evidenciou-se a circunstância de que a estrutura organizacional e a reação à chegada dos refugiados, por parte das sociedades de acolhida ser mais decisiva para o êxito do processo de integração local, requerendo, portanto, a criação de políticas públicas direcionadas a esse público alvo.

E, sob a ótica da esfera educacional do processo de integração local notou-se a positivação do direito à educação como um direito fundamental e humano, não condicionado à qualidade dos indivíduos serem cidadãos de um determinado Estado, mas justamente

pelo fato de tal direito ter como núcleo os atributos da pessoa humana e sua vocação ontológica de ensinar “ser mais” e de superar sua condição de existência no mundo.

Porém, à luz da teoria do ciclo de políticas públicas de Palumbo, verificou-se inexistir uma política pública direcionada a propiciar o acesso do público alvo às instituições públicas de ensino de Dourados, motivo pelo qual é necessária a interlocução o intercâmbio de informações entre as autoridades públicas dos três níveis federativos.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Integração Local*, 2020.

AMORIM, Simone. BOULLOSA, Rosana de Freitas. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *Revista AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v.2, n.1, p. 59-69, jan/jun. 2012.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*, 2018.

CASTLES, Stephen; KORAC, Maja; VASTA, Ellie; VERTOVEC, Steven. *Integration: mapping the field*. London: Home Office Immigration Research and Statistics Service, 2002.

CRISP, Jeff. *The local integration and local settlement of*

refugees: a conceptual and historical analysis. New Issues in Refugee Research. UNHCR, 2004.

DIAS, Adelaide Alves. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy (org.). *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: PB: Editora da UFPB, 2007, p.441-456.

PREFEITURA DE DOURADOS. Secretaria de Assistência Social. *Dados da População Venezuelana no Cadastro Único em junho de 2020*. 2020.

FOLLE, Francielle Vascotto. *A Integração Social de Imigrantes e Refugiados sob a Ótica da Interculturalidade em Dourados: o caso de venezuelanos*. Dissertação apresentada à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) para a obtenção do Título de Mestra, 2021.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento?: dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé. (Org.). *Democracia hoje*. Brasília, DF: UnB, 2001.

HACHEM, Daniel Wunder. Cooperação econômica entre entes federativos, transferências voluntárias de recursos financeiros e a natureza jurídica dos convênios públicos. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 3, n. 11, p. 101-120, jan./mar, 2013

HADDAD, Sérgio. O Direito Humano à Educação. *Direitos Humanos na Sala de Aula*, Ano VII, n. 68, mar/2006, p. 1.

KUHLMAN, Tom. The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model. *Jour-*

nal of Refugee Studies, v. 4, n. 1, p. 1-27, 1991.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)*, ano XXII, n. 43, p. 85-98, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Relatório de Deslocamentos Assistidos de Venezuelanos*. 2020.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: SOUZA, E.C.B.M de (org.). *A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação: leituras complementares*. Brasília: MEC/UnB, 1998.

PENNINX, Rinus. Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions. In: *The new demographic regime: population challenges and policy responses*. United Nations. New York/Geneva: 2005.

PIOVESAN, Flávia. Concepção contemporânea de direitos humanos. In: HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (org.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

SAMPAIO, Cyntia; SILVA, João Carlos Jaroshinski. Complexidade x Singularidade – A Necessidade de Outras Soluções Duradouras. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jaroshinski (coord.). *Migrações Venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

SILVA, João Lucas Zanoni da. *A Imigração Venezuelana*

para o Brasil: do ingresso em Pacaraima – RR ao início da interiorização em Dourados – MS. Dissertação apresentada à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) para a obtenção do Título de Mestre, 2020.

SILVA, João Lucas Zanoni da; SILVA, César Augusto Silva da. A Diáspora Venezuelana para o Brasil: a experiência do Projeto Acolhida de Dourados – MS. In: CONTINI, Alaerte Antônio Martelli; CARNEIRO FILHO; Camilo Pereira; PREUSSLER, Gustavo de Souza (org.). *Fronteiras e Direitos Humanos em Perspectiva*. Curitiba: Editora Íthala, 2019.

Interseccionalidade e a Condição do Refugiado LGBTI+

Rickson Rios Figueira*

Ricardo Prata Filho**

Introdução

As vidas dos refugiados e solicitantes de refúgio são marcadas pela precariedade inerente àquelas pessoas obrigadas a deixar o país de sua nacionalidade e/ou residência de forma forçada por causa de um fundado temor de perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos. As vicissitudes se aprofundam quando se intersectam à condição da pessoa refugiada identidades comumente discriminadas – quando não houverem sido essas identidades a própria razão da perseguição – como ocorre com pessoas LGBTI+¹.

O objeto de análise desse capítulo é a conjugação da teoria da interseccionalidade e do Direito Internacional, especialmente diante da condição de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI+. O Direito

* ~~Doutor em Sociologia e Direito~~ pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor adjunto na Universidade Federal de Roraima (UFRR).

** Doutorando em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). É mestre em Relações Internacionais também pela PUC-Rio e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

¹ Será utilizada a sigla LGBTI+ para referir-se a pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, intersexuais e outras identidades de gênero e sexualidade. Ainda que não seja universal, a sigla será utilizada de forma a endereçar didaticamente os sujeitos do refúgio em questão no presente capítulo.

Internacional dos Refugiados (DIR), apesar de amadurecido após os 70 anos de vigência da Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)², ainda se depara com frentes que invocam progresso. O avanço algumas vezes pode ser potencializado pela articulação com outras perspectivas de análise. É nesse contexto que a teoria da interseccionalidade pode contribuir para conferir maiores chances de identificação de vulnerabilidades à primeira vista invisíveis, não somente porque apagadas das formulações clássicas do Direito Internacional, mas também porque sombreadas por geometrias de poder internas aos próprios grupos vulneráveis.

A interseccionalidade tem demonstrado ser um instrumento analítico útil para acessar arranjos de poder e exclusão em grupos sociais vulneráveis, possibilitando um olhar que não se baseia exclusivamente na perspectiva de seus segmentos privilegiados. Como afirma Sußner, isso permite que se desconstruam imagens como a do branco *queer*³, ampliando o arco de análise sobre múltiplas realidades comumente invisibilizadas.

No caso da análise interseccional da situação das pessoas refugiadas, tem-se em consideração que sua condição é modificável, alteradas as circunstâncias que lhe deram ensejo. Não se constitui, portanto, como

² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³ SUßNER, Petra. Invisible intersections: queer interventions. In: SPIJKERBOER, Thomas (ed.). *Fleeing Homophobia: Sexual orientation, gender identity and asylum*. Londres: Routledge, 2013. p. 185.

parte da identidade inerente ao ser, mas às suas circunstâncias. Trata-se, no entanto, de condição duradoura, que, em geral, infiltra por muitos anos precariedades em todas as dimensões da vida do sujeito. E ainda que o DIR ofereça instrumentos para ao menos garantir o acesso aos mais fundamentais direitos, não foi originalmente construído para distinguir realidades que se intersectam, como a de ser uma pessoa refugiada e LGBTI+. Assim, o DIR é um dos campos do Direito Internacional que melhor podem se valer da teoria da interseccionalidade para identificar grupos invisibilizados.

O capítulo se divide em três seções, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira, são apresentados os elementos da teoria da interseccionalidade e o modo como ela se conjuga com o Direito Internacional. A segunda seção é dedicada aos regimes internacionais de proteção da pessoa refugiada e da pessoa LGBTI+. Na terceira seção, discutem-se problemas e desafios próprios de pessoas LGBTI+ em condição de refúgio.

1. A Interseccionalidade no Direito Internacional: uma aproximação teórica

1.1. A teoria da interseccionalidade

A interseccionalidade pode ser conceituada como uma teoria que considera as conexões existentes entre distintos componentes identitários, usualmente vistos como separados⁴. Sustenta-se nas experiências de mu-

⁴ DAVIS, Aisha Nicole. Intersectionality and International Law: Recognizing Complex Identities on the Global Stage. *Harvard Human*

lheres afrodescendentes, ao longo dos séculos XIX e XX, enfatizando as questões racial e de gênero, desde a perspectiva do movimento feminista negro nos Estados Unidos que tanto lutava pela igualdade das raças quanto pelo fim da subordinação sexual feminina⁵.

A expressão “interseccionalidade”, contudo, foi introduzida pela acadêmica Kimberle Crenshaw a partir da publicação de dois artigos na virada das décadas de 1980 e 1990⁶. Neles, a autora argumenta que a experiência particular de mulheres afrodescendentes seria algumas vezes excluída da teoria feminista e do discurso político antirracista⁷. Ainda, de acordo com Crenshaw, a discriminação de gênero e de raça vividas por mulheres afrodescendentes situadas segundo as singularidades de cada quadro conceitual priva-as dos recursos de identificação e defesa, que seriam somente acessíveis aos membros privilegiados de cada grupo⁸.

Os trabalhos sobre interseccionalidade poucas vezes referem-se às contribuições do movimento feminista negro de período anterior ao da publicação dos artigos de Crenshaw⁹. Kathryn Gines introduz o *ter-*
Rights Journal, Vol. 28, p. 205-242, 2015. p. 207.

⁵ CARASTATHIS, Anna. *Intersectionality: Origins, Contestations, Horizons*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2016. p. 15.

⁶ CRENSHAW, Kimberle. *Demarginalizing Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, Is. 1, Art. 8, p. 139-167, 1989; CRENSHAW, Kimberle. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*, v. 43, N. 6, p. 1241-1249, 1991.

⁷ *Ibid.*, p. 140.

⁸ *Ibid.*, p.140.

⁹ COLLINS, Patricia. Piecing together a genealogical puzzle:

mo proto-interseccionalidade ao referir-se aos modos como a análise interseccional já operava entre ativistas afro-americanas entre os anos de 1830 e 1930¹⁰. Por sua vez, Patricia Collins chama a atenção para um movimento feminista mais amplo, que compreendia ativistas afro-americanas, nativo-americanas e asiático-americanas, atuante nos anos 1960 e 1970, como precursor da geração de mulheres que se dedicaria às questões relacionadas à interseccionalidade alguns anos mais tarde no âmbito da academia¹¹.

Do ponto de vista metodológico, a teoria jurídica da interseccionalidade busca identificar e analisar a precariedade de condição e de representação de sujeitos que se encontram na confluência de duas ou mais identidades. Segundo Davis, nas situações em que dois ou mais marcadores de identidade caracterizam o sujeito, as formas de discriminação são maiores que para as pessoas identificadas com um só marcador¹². A interseccionalidade é então um recurso de análise necessário para se evitar o essencialismo – na linha do proposto por Angela Harris – ou seja, a prática de se isolarem e universalizarem-se experiências de certos grupos privilegiados de segmentos identitários, suge-

Intersectionality and American Pragmatism. *European Journal of Pragmatism and American Philosophy*, III-2, p. 1-27, 2011, p. 2-3.

¹⁰ GINES, Kathryn T. Race Women, Race Men and Early Expressions of Proto-Intersectionality, 1830s-1930s. In: GOSWAMI, Namita; O'DONOVAN, Maeve M.; YOUNT, Lisa. *Why Race and Gender Still Matter: an Intersectional Approach*. Londres: Pickering & Chatto, 2014. p. 14.

¹¹ COLLINS. Op. cit., p. 3.

¹² DAVIS. Op. cit., p. 209.

rindo unidade, o que na verdade invisibiliza as especificidades decorrentes do concurso de dois ou mais marcadores de identidade, sejam os de gênero, orientação sexual, habilidade física, raça, ou classe¹³.

Conaghan levanta uma série de considerações críticas sobre se a teoria da interseccionalidade teria alcançado seus limites para combater os problemas que ela identifica¹⁴. Parte de sua crítica é dirigida justamente ao fato de a interseccionalidade ter como base o direito, cuja lógica seria a de categorização e de compartimentalização, algo distinto do que propõe a interseccionalidade em sua busca pela identificação da complexidade e variedade de experiências dentro de um certo grupo identitário¹⁵. Além disso, para Conaghan, de acordo com Davis, o direito, reconhecendo certos tipos de discriminação, teria o papel de delimitar as coordenadas dentro das quais a teoria da interseccionalidade poderia operar¹⁶.

1.2. A Interseccionalidade no Direito Internacional

No que se refere à conjugação dos pressupostos da teoria da interseccionalidade com o Direito Internacional, o movimento pelo direito das mulheres vem

¹³ HARRIS, Angela. Race and Essentialism in Feminist Legal Theory. *Stanford Law Review*, Vol. 42, p. 581-616, 1990. p. 585.

¹⁴ CONAGHAN, Joanne. Intersectionality and the Feminist Project in Law. In: GRABHAM, Emily et al (ed.). *Intersectionality and Beyond: Law, power and the politics of location*. Nova York: Routledge-Cavendish, 2009, p. 21.

¹⁵ Ibid., p. 22.

¹⁶ DAVIS. Op. cit., p. 213.

sendo objeto de críticas no contexto de sua luta pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), sobretudo por mulheres do Sul Global, em razão de sua agenda universalista, que não se detém nos desafios associados a especificidades culturais e étnicas¹⁷. Também o movimento antirracista tem falhado no campo do DIDH por manter uma retórica que não contempla adequadamente as dificuldades enfrentadas por mulheres de grupos raciais e étnicos. Tradicionalmente, a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras organizações, intergovernamentais e não governamentais tratavam dos temas de gênero e raça como separados. Nos últimos anos, entretanto, tem reverberado a crítica pela qual a concorrência de identidades, como as de classe, religião e orientação sexual, deveria ser considerada com maior cuidado pela comunidade de DIDH¹⁸.

No que se refere especificamente ao sujeito LGBTI+, houve alguns avanços na agenda internacional, como o reconhecimento dos direitos LGBTI+ pela adoção dos “Princípios de Yogyakarta sobre a Aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos em Relação às Identidades de Gênero e de Orientação Sexual”¹⁹ e a decisão de se estabelecer, no âmbito do Conse-

¹⁷ BOND, Johanna E. International Intersectionality: a Theoretical and Pragmatic Exploration of Women’s International Human Rights Violation. *Emory Law Journal*, Vol. 52, p. 71-186, 2003. p. 74. Também DAVIS. Op. cit., p. 216.

¹⁸ Ibid., p. 74.

¹⁹ Disponível em: <<https://yogyakartaprinciples.org/>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

lho de Direitos Humanos, um Procedimento Especial para apontar um especialista independente em orientação sexual²⁰ e identidade de gênero^{21,22}. Como afirma Kapur, o movimento LGBTI+ vem seguindo a mesma rota que o feminismo em termos de governança, buscando afirmar sua agenda no escopo regulatório estatal e nas articulações que se dão no Sistema da ONU²³.

No entanto, a despeito de alguns avanços normativos e institucionais, há dimensões que necessitam ser melhor exploradas. Entre elas, a sobreposição interseccional de identidades como as das pessoas refugiadas LGBTI+.

1.3. Interseccionalidades e a Pessoa Refugiada LGBTI+

A abordagem interseccional é adequada para investigar-se situações em que existe uma multiplicidade de identidades sociais envolvidas. No caso de solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas LGBTI+, que vêm de seus países de origem buscar proteção em Estados terceiros por conta de gênero e/ou sexualidade, a interseccionalidade fornece ferramentas para entender esses lugares de fala e costurar identidades que

²⁰ Diz respeito à atração sexual, romântica e afetiva das pessoas pelo mesmo gênero, gêneros que não o seu próprio, ou nenhum gênero.

²¹ Diz respeito à identificação psíquica das pessoas em torno de um (ou mais) gênero específico.

²² KAPUR, Ratna. The (im)possibility of queering international human rights law. In: OTTO, Diane (Ed.). *Queering International Law: Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*. Londres: Routledge, 2018. p. 134.

²³ *Ibid.*, p. 135.

sejam transversalmente pensadas a partir dos vários marcadores sociais como a classe, a raça, o gênero, a sexualidade, a idade, a nacionalidade, e outros. Pessoas LGBTI+ em situação de refúgio são atravessadas pelo gênero e/ou pela sexualidade (assim como por raça, no caso de indígenas LGBTI+ por exemplo, e por classe, no caso de migrantes pobres) de forma a criar vulnerabilidades. É claro que todos são atravessados por um gênero e uma sexualidade, mas as pessoas refugiadas LGBTI+ são marcadamente vulneráveis por conta dessas identidades.

A interseccionalidade, contudo, não é a sobreposição de opressões ou de identidades coerentes e unitárias. Ela é um conceito que promove o pensamento crítico em torno da identidade e dos sujeitos pretensamente universais. A interseccionalidade aponta para um movimento homogeneizante, essencialista e excludente no qual certas experiências são privilegiadas em detrimento de outras. Esse processo de marginalização faz esquecer que as identidades são constituídas por entre marcadores sociais, nos interstícios das vivências e reconhecimento no mundo. Nesse sentido, a interseccionalidade ainda é um pensamento não habitual, não automático, uma vez que implica uma série de contingências que se defrontam com categorias binárias e exclusões epistêmicas²⁴. A mera repetição do “mantra interseccional” de “raça, classe, gênero [...]” é uma apropriação que muitas vezes desconsidera a crítica

²⁴CARASTATHIS. Op. cit., p. 4.

interseccional e, por isso, vê somente uma sobreposição de marcas em separado²⁵ como no próprio Direito Internacional.

As pessoas refugiadas LGBTI+ estão imbricadas nessa teia que tensiona o gênero e a sexualidade a partir de experiências de migração, violência, narração de si, mas também de reinvenção. Não à toa que comumente a autopercepção e forma de expressar gêneros e sexualidades das migrantes LGBTI+ se transformam a partir da intersecção com o refúgio²⁶. Nesse universo, o reconhecimento do refugiado, além de servir como proteção, acaba se tornando também parte do emaranhado de marcações sociais que agem o tempo todo. Uma visão atenta à interseccionalidade como forma de repensar identidades pode ser interessante, então, para propor as normas e as atuações que constituem o refúgio internacionalmente e como elas são desafiadas por gêneros e sexualidades contingentes e plurais.

2. Regimes de Proteção Internacional

2.1. A Proteção Internacional da Pessoa Refugiada

O Direito DIR foi erigido sobre o fundamento filosófico da hospitalidade, conceito introduzido no Direito das Nações como *jus communicationis* por um de seus mais importantes precursores, o teólogo domini-

²⁵ PUAR, Jasbir K. "I would rather be a cyborg than a goddess": Becoming-Intersectional in Assemblage Theory. *philoSOPHIA*, v. 2, issue 1, 2011, pp. 49-66, p. 54.

²⁶ JORDAN, Sharalyn R. Un/Convention(al) Refugees: Contextualizing the Accounts of Refugees Facing Homophobic or Transphobic Persecution. *Refuge*, n. 2, v. 26, 2009. pp. 165-182, p. 172.

cano da Escola de Salamanca, Francisco de Vitoria²⁷. Nesse sentido, o direito dos refugiados é também herdeiro dos valores que se entremearam na elaboração do discurso de hospitalidade, entre eles, de acordo com Seuffert, a homofobia e a misoginia²⁸. Isso porque, segundo o autor, ao construir uma tese que justificava o direito de os Espanhóis estabelecerem contatos comerciais com os indígenas das Américas (divergente, aliás, da justificativa de conquista da própria Coroa espanhola, que se entendia como senhora das Américas por força de doação papal), Vitoria baseou-se em alegorias bíblicas, como a de Sodoma e Gomorra²⁹. A história da punição de Deus contra a cidade da “sodomia”, de acordo com Seuffert, infiltrou-se nos discursos contemporâneos que marcaram os debates pelo avanço dos direitos humanos, dando espaço a argumentos conservadores contra a liberdade de orientação sexual e de uniões homoafetivas³⁰.

A inauguração convencional do DIR aconteceu por meio da adoção da Convenção de 1951. Em seu texto, conceituava-se refugiado como aquele que deixou o país de sua nacionalidade ou residência por funda-

²⁷ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. A visão universalista e humanista do Direito das Gentes: Sentido e atualidade da obra de Francisco de Vitoria (Prefácio). In: VITORIA, Francisco de. *Relectiones*: sobre os índios e sobre o poder civil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016, p. 21-22.

²⁸ SEUFFERT, Nan. Queering international law's stories of origins: Hospitality and homophobia. In: OTTO, Diane. *Queering International Law: Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*. Londres: Routledge, 2018. p. 234.

²⁹ *Ibid.*, p. 215.

³⁰ *Ibid.*, p. 216.

do temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social³¹. Do texto da Convenção de 1951 constavam certas reservas temporal – quando o refugiado houvesse saído de seu país de origem ou de residência em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 – e geográfica – com a possibilidade de o Estado signatário reservar-se a reconhecer como refugiados somente as pessoas que houvessem deixado o continente europeu. Essas reservas foram aos poucos suprimidas pela adoção do Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967)³².

A ausência no texto da Convenção de 1951 de uma menção específica a gays e lésbicas como grupos sociais aos quais se poderia pertencer a solicitante de refúgio que tivesse fundado temor de perseguição deu ensejo a sistemáticas denegações por Estados ocidentais de pedidos de reconhecimento. Holanda, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Reino Unido passaram a expressamente considerar a orientação sexual como um fator para o reconhecimento do refúgio, sobretudo nas últimas décadas do século XX³³. Por outro lado,

³¹ ONU. *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados*, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

³² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³³ FERNANDEZ, Bina. Queer border crossers: pragmatic complicities, indiscretions and subversions. In: OTTO, Diane. *Queering International Law: Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*. Londres: Routledge,

as denúncias de organizações não governamentais (ONG) passaram a documentar perseguições contra sujeitos LGBTI+, o que levou o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) a elaborar em 2002 o “Guia sobre Proteção Internacional: perseguição relacionada a gênero”, que explicitamente dispunha que a orientação sexual deveria ser considerada como pertencimento a grupo social, nos termos da Convenção de 1951³⁴.

O reconhecimento formal, no entanto, não foi suficiente para suprimir os obstáculos específicos e interseccionais ocasionados pelo solapamento das identidades “refugiado” e “LGBTI+”. Primeiramente, nem sempre a violência dirigida contra pessoas LGBTI+ é considerada perseguição - o que poderia deflagrar a aplicação das disposições da Convenção de 1951. Não poucas vezes, as situações de violência contra sujeitos LGBTI+ são qualificadas como discriminação, não acionando as disposições da referida Convenção de 51³⁵.

Segundo, em muitas situações, a proteção internacional foi negada porque a solicitante poderia permanecer em segurança em seu país se mantivesse uma postura discreta³⁶. Assim, o refúgio só seria reconhecido se a perseguição existisse a despeito da um com-

2018. p. 198.

³⁴ Ibid., p.198.

³⁵ SPIJKERBOER, Thomas. Sexual identity, normatively and asylum. In: SPIJKERBOER, Thomas (ed.). *Fleeing Homophobia: Sexual orientation, gender identity and asylum*. Londres: Routledge, 2013. p. 219.

³⁶ Ibid., p. 220.

portamento low profile da solicitante. E, mesmo assim, somente na hipótese de não ter sido possível à solicitante buscar viver em outra região do país de sua nacionalidade ou residência original, de modo a suprimir a perseguição. O critério da discricção foi abolido por países como Nova Zelândia, Austrália, Holanda, Reino Unido, Suécia, Finlândia e Noruega entre os anos de 2003 e 2012³⁷.

Ainda, outro obstáculo específico enfrentado pelas solicitantes de refúgio LGBTI+ relaciona-se à credibilidade. Não é incomum que o avaliador do pedido de refúgio seja imbuído de uma visão estereotipada de gays, lésbicas e pessoas trans, ao se deparar com a solicitante, não reconhecendo nela o comportamento que esperava³⁸.

2.2. A Proteção Internacional da Pessoa LGBTI+

A proteção internacional da pessoa LGBTI+ ainda é difusa em termos de normativas mesmo que o uso do discurso de direitos humanos em torno da causa acompanhe discussões desde a década de 1990 como vemos com o refúgio. Resoluções e notas de organizações internacionais e princípios do Direito Internacional regulamentam os direitos dessa população sob uma perspectiva global.

A Anistia Internacional foi a primeira Organização (Internacional) Não-Governamental a utilizar o slo-

³⁷ Ibid., p. 220.

³⁸ Ibid., p. 222.

gan “*gay rights are human rights*”³⁹ em 1998⁴⁰. Relatórios dessas organizações foram importantes fontes para o estabelecimento do diálogo sobre a questão da sexualidade⁴¹, ao passo que, paralelamente, aconteciam discussões sobre gênero em eventos como a Conferência de População do Cairo de 1994 (conhecida como Cairo 94)⁴² e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995 (conhecida como Beijing 95)⁴³. A linguagem criada por meio da introdução de termos como orientação sexual e identidade de gênero passou a ser mais comum também nas jurisprudências e decisões internacionais. O caso “*Toonen v. Australia*”, julgado pelo Comitê de Direitos Humanos em 1994, é um bom exemplo disso. O estado australiano da Tasmânia excluiu disposições legais que puniam relações homoafetivas de sua legislação⁴⁴.

Ainda assim, somente em 2008 a Assembleia Geral da ONU aprovou a “*UN Declaration on Sexual Orientation and Gender Identity*”⁴⁵ que pontua a violência, a

³⁹ “Direitos gays são direitos humanos” em português.

⁴⁰ GROSS, Aeyal. Post/Colonial Queer Globalization and International Human Rights: Images of LGBT Rights. *Jindal Global Law Review*, v. 4, nov. 2013, pp. 98-130, p. 99.

⁴¹ Ibid.

⁴² Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2021.

⁴³ Disponível em : <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2021.

⁴⁴ MACARTHUR, Gemma. Securing Sexual Orientation and Gender Identity Rights within the United Nations Framework and System: Past, Present and Future. *The Equal Rights Review*, p. 25-54, 2015. p. 30.

⁴⁵ Disponível em: <<https://undocs.org/A/63/635>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

tortura e a criminalização sofridas por pessoas LGBTI+ que devem ser protegidas sob o princípio de não-discriminação. Posteriormente em 2011, ainda na ONU, o Conselho de Direitos Humanos aprovou a Resolução A/HRC/RES/17/19⁴⁶ que tem como preocupação a violência e a discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero. Essa resolução gerou estudos e diálogos sobre o assunto dentro da organização possibilitando que outras resoluções fossem aprovadas nesse sentido em 2014 (A/HRC/RES/27/32)⁴⁷ e em 2016 (A/HRC/RES/32/2)^{48,49}.

Fora do sistema ONU, um dos documentos mais relevantes para o reconhecimento dos direitos LGBTI+ são os Princípios de Yogyakarta. Os 29 princípios foram elaborados por um grupo de especialistas que se reuniu para identificar os abusos mais comuns motivados por questões de orientação sexual e identidade de gênero e os tratados amplamente adotados que os proibiam genericamente. Assim, remetendo-se às disposições imperativas de convenções internacionais e a fundamentos firmemente presentes na retórica das democracias liberais, como os de equidade, não discriminação e justiça, os Princípios de Yogyakarta lograram

⁴⁶ Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/148/76/PDF/G1114876.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

⁴⁷ Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/177/32/PDF/G1417732.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/32/2>. Acesso em: 06 abr. 2021.

⁴⁹ GROSS. Op. cit., p. 100. MACARTHUR. Op. cit., p. 34.

o reconhecimento por parte dos Estados ocidentais da condição de vulnerabilidade de sujeitos LGBTI+⁵⁰. Entre esses princípios, o de número 23 trata especificamente do direito ao refúgio, reforçando boas práticas no reconhecimento do status de pessoas refugiadas e condenando extradições arbitrárias. Além disso, em 2017, em comemoração aos dez anos do documento, foram adotados mais dez princípios de forma a atualizar a discussão em termos de direitos humanos e proteção. Essa iniciativa foi publicada como *Yogyakarta Principles plus 10 (YG+10)*⁵¹.

É possível perceber ainda grandes lacunas normativas internacionais no que se refere à população LGBTI+. Não há uma norma ou corpo de normas com caráter vinculante diretamente criada para a proteção e a salvaguarda de direitos de pessoas LGBTI+ quando se trata de uma perspectiva mais global. Problemas envolvendo questões de gênero e sexualidade geralmente são lidos de forma muito polarizada. Aspectos importantes para o desenvolvimento legal sobre um determinado tema como o consenso em torno de sua importância ou urgência e a repetição de normas e debates aparecem em menor proporção nesses casos⁵².

⁵⁰ THORESON, Ryan Richard. Queering Human Rights: The Yogyakarta Principles and the Norm That Dare Not Speak Its Name, *Journal of Human Rights*, 8, p. 323-339, 2009. p. 328-330.

⁵¹ YOGYAKARTA PRINCIPLES. *The Yogyakarta Principles*, 2021. Disponível em: <<https://yogyakartaprinciples.org/>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁵² PRATA FILHO, Ricardo. *As sobreposições internacionais de gênero, sexualidade e direitos humanos: sujeitos contemporâneos e o resgate do político*. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações

Dessa maneira, a força normativa das resoluções e documentos citados frente aos Estados é menor, implicando ausências consideráveis no quesito direitos humanos que, por fim, afetam o refúgio enquanto direito. Com relação aos documentos que regem o status das pessoas refugiadas LGBTI+, a história não é outra como será apresentado na próxima seção.

3. LGBTI+ em Condição de Refúgio: problemas e desafios

As ausências de gênero e sexualidade em muitos documentos de direitos humanos são notórias. Na Convenção de 51, essa lacuna é driblada pelo termo abrangente “grupo social” como já foi citado anteriormente. É comum que gênero e sexualidade sejam abarcados em documentos como a Convenção de 51 por termos genéricos. No Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁵³, o art. 26⁵⁴ sobre não-discriminação se organiza a partir de “raça, cor, sexo” e “outros status”. Questões LGBTI+ são vinculadas ao documento a partir dessa brecha por exemplo⁵⁵. Mas o que seria Internacionais. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2018. p. 71.

⁵³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 06 de abril de 2021.

⁵⁴ “Art 26: 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”.

⁵⁵ MACARTHUR. Op. cit., p. 31.

grupo social? Quais os problemas que surgem dessa abertura? O termo na Convenção de 51 foi adicionado de última hora sob algumas opiniões contrárias. Grupo social seria definido por uma característica inata, fundamental ou imutável da solicitante de refúgio⁵⁶. O reconhecimento social desse grupo como tal também seria importante para a sua determinação. As divergências de interpretação, entretanto, deixam solicitantes LGBTI+ em uma situação delicada. O mesmo termo que poderia fomentar sua proteção pode ser lido como insuficiente para o reconhecimento do refúgio, sendo necessário a inclusão em uma ou mais das outras categorias prescritas⁵⁷.

Além disso, a percepção de que os gêneros e sexualidades mobilizadas pela sigla LGBTI+ fazem parte de um grupo social envolve a repetição dessas categorias como identidades “reais”. A visibilidade e o reconhecimento variante dentro dessa sopa de letrinhas podem excluir gêneros ou sexualidades que não sejam “conhecidas” ou “verdadeiras” e, portanto, não são entendidas como grupo social⁵⁸. Ademais, já que os parâmetros para identificar grupos sociais advêm de uma certa percepção social, deve-se tomar cuida-

⁵⁶ ACNUR. *Guidelines on Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity*. 2012, p.12.

⁵⁷ LAFUENTE, José Díaz. *Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamento constitucional español*. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito. Valência: Universidade de Valência, 2014. p. 223.

⁵⁸ GORISCH, Patrícia. Direitos humanos e proteção dos refugiados LGBTI. *RIDH*, v. 5, n.1, p. 97-110, 2017. p. 100.

do com a aplicação de estereótipos e com a fixidez de entendimentos como o de imutabilidade perpétua na análise de casos que envolvem pessoas LGBTI+⁵⁹. As narrativas de gênero e sexualidade não são unívocas e nem têm um roteiro comum necessariamente.

Para mitigar alguns dos problemas da Convenção de 1951 quando aplicada a casos de solicitação de refúgio por conta de gênero e sexualidade, o ACNUR, desde 2008, tem emitido uma série de diretrizes e notas específicas para informar e incentivar boas práticas nessas situações⁶⁰ (mesmo que algumas pontuações sobre gênero e sexualidade já viessem sendo feitas em documentos anteriores como já citado Guia de Proteção Internacional de 2002). O *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*⁶¹ é o primeiro deles seguido depois das importantes diretrizes de 2012 – *Guidelines n.9 on Sexual Orientation and/or Gender Identity*⁶². Apesar de o texto apresentar algumas contradições, é o guia mais completo da organização para a atuação em casos de solicitação de refúgio por gênero e/ou sexualidade. Questões importantes são abordadas nesse sentido como: autoidentificação, não conformidade com normas sociais, credibi-

⁵⁹ OLIVA, Thiago Dias. *Minorias sexuais enquanto “grupo social” e o reconhecimento do status de refugiado no Brasil*. ACNUR Brasil, Brasília, 2012. p. 25.

⁶⁰ ACNUR. *Guidelines on Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity*. 2012, p. 1.

⁶¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/48abd5660.html>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

⁶² Disponível em: <<https://www.unhcr.org/509136ca9.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

lidade, religião, questões de prova e determinação da orientação sexual e/ou identidade de gênero⁶³.

Estes desafios, contudo, não são simples. Mesmo quando os textos citados são considerados pelos Estados no processo de refúgio, os problemas apresentados por eles abrem margem para interpretações e, conseqüentemente, atuações que firmam duplamente aquela que sofre em decorrência da migração motivada por violências. Uma acolhida condicionada por estereótipos de comportamento e apresentação estética rotula a solicitante com certezas equivocadas e excludentes⁶⁴. Narrativas e roteiros pré-dispostos como “sair do armário”⁶⁵ e “disforia de gênero”⁶⁶ não devem ser tomadas como universais e não devem ser marcação de verdade, já que diferenças culturais produzem uma infinidade de categorias e linguagens relacionadas a gênero e sexualidade. Solicitantes LGBTI+ gastam muito tempo buscando “provar” seus gêneros e sexualidades e acabam sendo desrespeitadas, tendo sua privacidade⁶⁷ e corpos invadidos.

Um exemplo chocante dessa necessidade de pôr à prova um gênero e/ou uma sexualidade por parte de um *staff* e de agentes sem sensibilidade com o assunto

⁶³ ACNUR. *Guidelines on Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity*. 2012, p. 1-17

⁶⁴ GORISCH. Op. cit., p. 104.

⁶⁵ Na linguagem ocidental, refere-se ao momento em que pessoas LGBTI+ passam a viver sua sexualidade e/ou gênero publicamente.

⁶⁶ Na linguagem médica-ocidental, refere-se à não identificação por parte de pessoas trans de seus gêneros designados no momento do nascimento/registro.

⁶⁷ JORDAN. Op. cit., p. 173.

é a falometria. A falometria é um teste inventado na República Tcheca na década de 1950 que teve vários usos ao longo das décadas com pessoas homossexuais. De identificação da sexualidade até o tratamento dela, a falometria consiste na medição por eletrodos da corrente sanguínea do pênis a partir de estímulos pornográficos. Até 2011, esse tipo de teste ainda era usado pelo país para provar a sexualidade de solicitantes de refúgio⁶⁸. O teste equivalente utilizado na vagina também existe e é conhecido como photoplethysmography ou “VPG”. O próprio ACNUR publicou a nota *UNHCR’s Comments on the Practice of Phallometry in the Czech Republic to Determine the Credibility of Asylum Claims based on Persecution due to Sexual Orientation*⁶⁹ expressando preocupação com os direitos e a dignidade das solicitantes de refúgio⁷⁰ em território tcheco.

Esse tipo de exemplo é resultado do apego a uma verdade universal que a própria Convenção de 1951 parece buscar: a proteção do refúgio deve ser reconhecida àquela que é a “verdadeira” pessoa refugiada e que, no caso de gênero e sexualidade, é também uma LGBTI+ “verdadeira”. Essa perspectiva sobre identi-

⁶⁸ PRATA FILHO, Ricardo. Technologies of Truth and the LGBTI+ Asylum Reality. *E-IR*, p. 1-5, 2020. p. 2-3. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2020/12/08/technologies-of-truth-and-the-lgbti-asylum-reality/>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁶⁹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/4daeb07b2.html>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

⁷⁰ PRATA FILHO, Ricardo. Technologies of Truth and the LGBTI+ Asylum Reality. *E-IR*, p. 1-5, 2020. p. 3. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2020/12/08/technologies-of-truth-and-the-lgbti-asylum-reality/>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

dades coesas e legítimas que sobrepõe aquela que é LGBTI+ e refugiada perde de vista a interseccionalidade dos sujeitos situados socialmente. Desse modo, essa interseccionalidade é esvaziada e se torna apenas um mantra que rotula os corpos diversos⁷¹ – classe, raça, gênero, sexualidade e, nesse caso, também a condição de refugiado. O problema dessa abordagem é que ela mascara normalizações e essencialismos que excluem a pluralidade de experiências e as necessidades de cada solicitante de refúgio informada por vivências de gênero e sexualidade múltiplas.

Nessa dinâmica, as várias normas que acabam atravessando uma solicitação de refúgio por gênero e/ou sexualidade, sejam elas sobre refúgio ou sobre os direitos de pessoas LGBTI+, devem ser entendidas por meio de uma leitura transversal que observe pontos cegos, limitações e a dignidade humana dessas pessoas. A interseccionalidade pode trazer pistas para interpretações que vão além da sobreposição de categorias e da aplicação positivista do Direito Internacional. A ideia é ir além de uma abordagem unificada que pontue uma multiplicidade de opressões ao passo que desnaturaliza a fixação com identidades coerentes e unitárias⁷². As identidades de sexualidade e de gênero, assim como a proteção do refúgio que torna alguém “refugiado”, não estão encapsuladas como tipos específicos e, por isso, não podem ser encaradas como verdadeiras ou

⁷¹PUAR. Op. cit., p. 54.

⁷²CARASTATHIS. Op. cit., p. 2.

falsas.

A verdadeira pessoa refugiada não existe, assim como não existe a verdadeira LGBTI+. Por consequência disso, a verdadeira pessoa refugiada LGBTI+ é apenas uma ficção, uma miragem projetada pela norma em sua ansiedade por prescrever algo real. A própria falometria é um bom exemplo dessa busca por (bio) legitimidade para o reconhecimento da “verdadeira pessoa refugiada”. Esse movimento procedimental de decisão objetiva no caso do deferimento do refúgio despolitiza a questão que deveria ser discutida e pausada por cada Estado no sentido de promover direitos humanos internacionalmente e proteger aquelas que necessitam, por mais contingentes que sejam suas condições ou identidades. O desenvolvimento das lacunas do Direito Internacional no tocante a pessoas LGBTI+ talvez possa ajudar os processos de solicitação de refúgio LGBTI+ no sentido de servir como intersecção produtiva, não só juridicamente, mas politicamente também ao fomentar o diálogo.

Se o temor é o ponto de partida do refúgio segundo a própria Convenção de 1951⁷³, deve haver espaço para o subjetivo nesse processo, para a abertura interseccional que admite não apenas uma ou poucas verdades, mas universos em potencial, em coalizão, que devem ser lidos politicamente através dos tratados, convenções e leis. Esse afastamento de uma visão

⁷³ NYERS, Peter. *Rethinking Refugees: beyond states of emergency*. Routledge, 2006. p. 43.

utilitária e positivista do Direito Internacional possibilitaria uma aproximação com as pessoas por detrás do refúgio e de gêneros e sexualidades perseguidas. Essa tentativa de resgate político deve ser amparada, assim, por uma contracorrente àquilo que homogeneiza, segregava e exclui.

Conclusão

O presente capítulo procurou fazer uma leitura do Direito Internacional a partir da interseccionalidade ao analisar o caso dos refugiados e solicitantes de refúgio LGBTI+. Os problemas que são relacionados à questão desafiam uma aplicação do direito condizente com pluralidade das vivências de gênero e/ou sexualidade ao migrar. As intersecções que permeiam as identidades dessas migrantes criam desafios à Convenção de 1951, ao Protocolo de 1967 e seus aparatos, uma vez que tensionam a estabilidade das categorias como realidade prática. A interseccionalidade como ponto de partida vai na contramão de uma aplicação do direito que seja dura e excludente, voltada ao cumprimento da norma ao invés de, *a priori*, servir como combustível para a politização do refúgio, dos direitos humanos ou de qualquer outro tema relevante para agenda da comunidade internacional.

Os furos normativos em torno da proteção de pessoas LGBTI+ internacionalmente podem inspirar uma construção jurídica que seja mais adequada à singularidade plural dos sujeitos e à dignidade humana.

O resgate do debate político é essencial para que os problemas no reconhecimento de refúgio por conta de gênero e/ou sexualidade sejam pensados de maneira a mitigar as violências que obrigam as pessoas a saírem de seus países. A promoção dos direitos humanos não deve estar condicionada a interpretações reducionistas, ela deve se adequar à alteridade como “lei da selva” e estar atenta às identidades fraturadas e nas intersecções. O direito ao refúgio deve ser universal e, por isso, tanto a letra da lei quanto a aplicação jurídica precisam criar debate e oferecer saídas criativas para uma práxis justa e responsável.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Guidelines on Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity*. 2012.

BOND, Johanna E. International Intersectionality: a Theoretical and Pragmatic Exploration of Women’s International Human Rights Violation. *Emory Law Journal* , Vol. 52, p. 71-186, 2003.

CARASTATHIS, Anna. *Interseccionalidade: Origins, Contestation and Horizons*. University of Nebraska Press, 2016.

COLLINS, Patricia. Piecing together a genealogical puzzle: Intersectionality and American Pragmatism. *European Journal of Pragmatism and American Philosophy*, III-2, p. 1-27, 2011.

CONAGHAN, Joanne. Intersectionality and the Feminist Project in Law. In: GRABHAM, Emily; COOPER,

Davina; KRISHNADAS, Jane; HERMAN, Didi (ed.). *Intersectionality and Beyond: Law, power and the politics of location*. Nova York: Routledge-Cavendish, 2009.

CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, Vol. 1989, Is. 1, Art. 8, p. 139-167, 1989.

_____ Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*, Vol. 43, N. 6, p. 1241-1249, 1991.

DAVIS, Aisha N. Intersectionality and International Law: Recognizing Complex Identities on the Global Stage. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 28, p. 205-242, 2015.

FERNANDEZ, Bina. Queer border crossers: pragmatic complicities, indiscretions and subversions. In: OTTO, Diane. *Queering International Law: Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*. Londres: Routledge, 2018.

GINES, Kathryn T. Race Women, Race Men and Early Expressions of Proto-Intersectionality, 1830s-1930s. In: GOSWAMI, Namita; O'DONOVAN, Maeve M.; YOUNT, Lisa. *Why Race and Gender Still Matter: an Intersectional Approach*. Londres: Pickering & Chatto, 2014.

GORISCH, Patrícia. Direitos humanos e proteção dos refugiados LGBTI. *RIDH*, v. 5, n.1, p. 97-110, 2017.

GROSS, Aeyal. Post/Colonial Queer Globalization and

International Human Rights: Images of LGBT Rights. *Jindal Global Law Review*, v. 4, nov, p. 98-130, 2013.

HARRIS, Angela. Race and Essentialism in Feminist Legal Theory. *Stanford Law Review*, Vol. 42, p. 581-616, 1990.

JORDAN, Sharalyn R. Um/Convention(al) Refugees: Contextualizing the Accounts of Refugees Facing Homophobic or Transphobic Persecution. *Refuge*, n. 2, v. 26, pp. 165-182, 2009.

KAPUR, Ratna. The (im)possibility of queering international human rights law. In: OTTO, Diane (Ed.). *Queering International Law: Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*. Londres: Routledge, 2018.

LAFUENTE, José Díaz. *Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamento constitucional español*. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito. Valência: Universidade de Valência, 2014.

MACARTHUR, Gemma. Securing Sexual Orientation and Gender Identity Rights within the United Nations Framework and System: Past, Present and Future. *The Equal Rights Review*, p. 25-54, 2015.

NYERS, Peter. *Rethinking Refugees: beyond states of emergency*. Routledge, 2006.

OLIVA, Thiago Dias. *Minorias sexuais enquanto “grupo social” e o reconhecimento do status de refugiado no Brasil*. ACNUR Brasil, Brasília, 2012.

PRATA FILHO, Ricardo. *As sobreposições internacionais de gênero, sexualidade e direitos humanos: sujeitos con-*

temporâneos e o resgate do político. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2018.

_____. Technologies of Truth and the LGBTI+ Asylum Reality. *E-IR*, p. 1-5, 2020.

PUAR, Jasbir K. “I would rather be a cyborg than a goddess”: Becoming-Intersectional in Assemblage Theory. *philoSOPHIA*, v. 2, issue 1, pp. 49-66, 2011.

SEUFFERT, Nan. Queering international law’s stories of origins: Hospitality and homophobia. In: OTTO, Diane. *Queering International Law: Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*. Londres: Routledge, 2018.

SPIJKERBOER, Thomas. Sexual identity, normatively and asylum. In: SPIJKERBOER, Thomas (ed.). *Fleeing Homophobia: Sexual orientation, gender identity and asylum*. Londres: Routledge, 2013.

SUßNER, Petra. Invisible intersections: queer interventions. In: SPIJKERBOER, Thomas (ed.). *Fleeing Homophobia: Sexual orientation, gender identity and asylum*. Londres: Routledge, 2013.

THORESON, Ryan Richard. Queering Human Rights: The Yogyakarta Principles and the Norm That Dare Not Speak Its Name. *Journal of Human Rights*, 8, p. 323-339, 2009.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. A visão universalista e humanista do Direito das Gentes: Sentido e atualidade da obra de Francisco de Vitoria (Prefácio). In: VITORIA, Francisco de. *Relectiones: sobre os índios*

e sobre o poder civil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

YOGYAKARTA PRINCIPLES. *The Yogyakarta Principles*, 2021.

Indigeneidade, Refúgio e Direitos Humanos: entre dilemas, violências e exclusões de povos originários da América do Sul

Raquel Araújo de Jesus*
Rachel Silva da Rocha Coutinho**

Introdução

Nos últimos anos, a questão do refúgio tem sido um dos principais temas de debate da agenda internacional. Notícias sobre a movimentação forçada de pessoas através de fronteiras estabelecidas internacionalmente têm ocupado os noticiários e provocado reações tanto no meio político quanto no acadêmico. Se, por um lado, o “problema” do refúgio já impõe um desafio para o sistema internacional colonial/moderno, que é organizado, ou ordenado, na forma de Estados nacionais soberanos¹, por outro lado, o desafio tem sido ainda maior quando se trata do refúgio de sujeitos indígenas, ou seja, povos originários que habitam, principalmente, o continente latino-americano

* Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Epistemologias do Sul pelo Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) em parceria com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (UC). Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisa financiada pela agência de fomento da Faperj.

** Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisa financiada pela agência de fomento da CAPES.

¹ HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

desde antes da colonização europeia e da consequente formação de Estados-nação na região. Apresentando uma territorialidade distinta, isto é, uma relação com o território diversa da que foi normalizada segundo a tradição monocultural da experiência europeia, historicamente, os povos indígenas desafiam as concepções modernas de soberania, governo e de fronteiras.

Devido à mobilização e pressão de grupos indígenas em fóruns multilaterais internacionais desde a década de 1980², no ano de 2007, após cerca de 22 anos de negociações, foi aprovada a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da Organização das Nações Unidas (ONU), conhecida como Declaração de 2007³. Segundo especialistas, o documento representou um avanço importante para o reconhecimento e consolidação dos direitos destes sujeitos⁴, ainda que este dispositivo não tenha caráter juridicamente vinculante⁵. Dentre os direitos defendidos pela Declaração de 2007, está o de autodeterminação dos povos indígenas. Em síntese, isto significa que eles têm direito à autonomia

² PÉREZ, Diana. X. M. El derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas: límites y alcances de la declaración de Naciones Unidas 2007. *Reflexión Política*, v. 35, p. 166-175, 2016.

³ ONU. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Organização das Nações Unidas, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf> Acesso em: 15 jan. 2021.

⁴ PÉREZ, Diana. X. M. Op. Cit.

⁵ ARIZA LASCARRO, A.; FIGUERA VARGAS, S. Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de Estudios Sociales* n. 35, v. 53, p. 65-76, 2015.

ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais (art. 4^o), de conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais (art. 5^o), bem como de participar em uma comunidade política, ou seja, de possuir uma nacionalidade (art. 6^o)⁶ e, portanto, ser inserido no modelo colonial/moderno de organização da vida.

Isto posto, o presente capítulo tem como objetivo analisar a relação entre Estado, território e autodeterminação dos povos indígenas à luz do deslocamento forçado transfronteiriço destes sujeitos nas fronteiras entre Colômbia e Equador e Venezuela e Brasil.

Para isto, o capítulo está estruturado em três partes centrais: a primeira trata sobre a relação entre soberania, Estado-nação e autodeterminação; a segunda, sobre os aspectos normativos referentes à proteção dos refugiados no âmbito internacional e com foco nos refugiados indígenas; e a terceira, e última seção, traz os dois casos mencionados acima a fim de elucidar o que tem sido argumentado ao longo do texto. Longe de esgotar o tema, o capítulo ressalta algumas das tensões e obstáculos centrais para a tratativa da questão e con-

⁶ Artigo 4 Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas. Artigo 5 Os povos indígenas têm o direito de conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, mantendo ao mesmo tempo seu direito de participar plenamente, caso o desejem, da vida política, econômica, social e cultural do Estado. Artigo 6 Todo indígena tem direito a uma nacionalidade.

vida ao público leitor a refletir sobre o tema, abrindo caminho para novas pesquisas e para a problematização das práticas de proteção aos refugiados indígenas.

1. Soberania, Estado-nação, Autodeterminação

No contexto imediato do pós-Segunda Guerra Mundial, a criação da ONU, em 1945, representava a emergência de uma nova ordem internacional. Uma ordem centrada na resolução pacífica de conflitos, isto é, na prerrogativa de manutenção da paz e da segurança internacionais, na promoção da cooperação entre Estados-nação soberanos e no fomento da universalidade dos Direitos Humanos. Tendo em vista os objetivos deste capítulo, o que, neste momento, parece importante de ser analisado é, por um lado, a relação entre soberania, territorialidade e Estado-nação e, por outro lado, como isso se conecta com o princípio de autodeterminação dos povos indígenas. Ao fazê-lo, assume-se uma perspectiva crítica que, ao não tomar como dados estes conceitos, problematiza sua utilização convencional e evidencia os desafios e obstáculos que deles despontam no que tange a proteção de refugiados indígenas.

Isto posto, em seu texto, a Carta das Nações Unidas⁷ define que a Organização se baseia no princípio de soberania e igualdade entre seus Estados membros

⁷ ONU. *Carta das Nações Unidas*. Organização das Nações Unidas, 1945. Disponível em: <<https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2021.

(art. 2º)⁸. Contudo, tanto no âmbito do Direito Internacional quanto nas leituras mais tradicionais de Relações Internacionais, este princípio é desassociado de seus sentidos histórico e temporal. Soberania, território e Estado, mais especificamente Estado-nação, têm se constituído mutuamente ao longo da história e tendo seus significados estabilizados através de práticas teóricas e políticas⁹, que são características da tradição monocultural da modernidade europeia. Assim, conforme apontado por Thomas J. Biersteker¹⁰, usualmente tais conceitos são tratados como algo fixo e constan-

⁸ Artº. 2 A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no Artº. 1, agirão de acordo com os seguintes princípios: 1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros; 2. Os membros da Organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente Carta; 3. Os membros da Organização deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo a que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas; 4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas; 5. Os membros da Organização dar-lhe-ão toda a assistência em qualquer ação que ela empreender em conformidade com a presente Carta e abster-se-ão de dar assistência a qualquer Estado contra o qual ela agir de modo preventivo ou coercitivo; 6. A Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais; 7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII.

te no tempo e no espaço.

Para R.B.J Walker¹¹, através dos mitos de origem do internacional moderno, tais como, por exemplo, as narrativas que resgatam os Tratados de Paz de Westfália de 1648, a soberania tem sido associada ao Estado e, assim, a uma jurisdição territorial delimitada, excluindo outras formas de reivindicação de autoridade. Para ele, o conceito de soberania permanece essencialmente incontestado, principalmente no ramo do Direito Internacional e, logo, há ainda uma suposição de que soberania, Estado e nação são termos intercambiáveis; uma suposição que, segundo Walker¹², é cada vez menos plausível quando contrastada com os fenômenos empíricos. Desta maneira, Navnita Chadha Behera¹³ argumenta que um dos problemas centrais dessa lógica é que ela não contempla o fato de que o Estado pode ser construído através de trajetórias históricas diversas e, portanto, assume como ponto de partida a experiência europeia sem ao menos reconhecer a possibilidade de que existem diferentes formas de “estatalidade” e

⁹ WEBER, Cynthia. *Simulating Sovereignty: intervention, the State, and symbolic exchange*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

¹⁰ BIERSTEKER, Thomas J. State, Sovereignty, Territory. In: CARLSNAES, W.; RISSE-KAPPEN, T.; SIMMONS, B. A. (Eds.). *Handbook of international relations*. London; Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications, 2002.

¹¹ WALKER, R. B. J. *After the Globe, Before the World*. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2010.

¹² WALKER, R. B. J. *Inside/Outside: Relações Internacionais como teoria política*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Ed. Apicuri, 2013.

¹³ BEHERA, Navnita C. State and Sovereignty. In: TICKNER, A.; SMITH, K. (Eds.). *International Relations from the Global South: Worlds of Difference*. Abingdon: Routledge, 2020.

imaginários alternativos de autoridade política.

Quando a ONU referenda o princípio da soberania, ela está acolhendo uma definição específica para ele. O conceito que é articulado por ela, de forma supostamente neutra, é aquele que diz respeito à consolidação do território sob uma autoridade única, e centralizada na figura do Estado, e ao reconhecimento de sua legitimidade tanto no plano interno quanto externo¹⁴. Deste modo, Amy Niang¹⁵ evidencia que, enquanto no século XIX o princípio de soberania foi “universalizado” por uma jurisprudência positivista, que emerge da ordenação e espacialização da Terra a partir do *jus publicum europeum*¹⁶, no século XX, com a ONU, ele foi difundido como uma norma necessária para a modernização dos povos. Para Niang, isto coloca em evidência que a linguagem de soberania não é apenas uma linguagem de ordem, ou de ordenação do sistema internacional, mas também de mediação e gestão da diferença cultural, ou seja, daquilo que é tido como atrasado e/ou fracassado.

Desta maneira, o modelo de Estado que a Carta da ONU de 1945¹⁷ se refere é o Estado-nação, que tem

¹⁴ BIERSTEKER, Thomas J. State, Sovereignty, Territory. In: CARLSNAES, W.; RISSE-KAPPEN, T.; SIMMONS, B. A. (Eds.). *Handbook of international relations*. London; Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications, 2002.

¹⁵ NIANG, Amy. Rehistoricizing the Sovereignty Principle: Stature, Decline, and Anxieties About a Foundational Norm. In: IÑIGUEZ DE HEREDIA, M.; WAI, Z. (Eds.). *Recentring Africa in International Relations*. Cham: Springer International Publishing, 2018.

¹⁶ SCHMITT, Carl. *O nomos da Terra no direito das gentes do jus publicum europaeum*. 1ªed. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2014.

por referência a Europa do pós-Revolução Francesa, no século XIX. Um modelo que, embora parta da experiência monocultural europeia, foi impulsionado pela Organização para todo o globo através, por exemplo, do discurso de autodeterminação dos povos em um contexto de descolonização, na segunda metade do século XX, tal como apontado por Diana Pérez¹⁸.

Outrossim, de acordo com Pérez¹⁹, a Resolução 1514 de 1960 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que trata sobre o direito de autodeterminação dos povos no contexto de descolonização²⁰, entende que aqueles que antes estiveram sob domínio colonial poderiam escolher entre três alternativas: 1. Ser um Estado independente e soberano; 2. Unir-se livremente a um Estado já estabelecido; e 3. Ser parte de um Estado estabelecido. Como resultado, ela destaca que as opções passaram a ser: secessão, independência e autogoverno. Neste momento, no entanto, não eram contempladas as minorias étnicas pertencentes a Estados já consolidados, posto que o objetivo principal era a manutenção do status quo do sistema internacional colonial/moderno, isto é, do sistema de Estados²¹.

¹⁷ ONU. *Carta das Nações Unidas*. Organização das Nações Unidas, 1945. Disponível em: <<https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2021.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ ONU. *Resolução 1514 da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Organização das Nações Unidas, 1960. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Independence.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

Já em 1966 foi elaborado o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)²², fazendo referência à igualdade de direitos para as minorias étnicas, religiosas ou linguísticas dentro de uma determinada comunidade política²³. Posteriormente, na década de 1980, Pérez²⁴ revela que diversas comunidades indígenas começaram a reivindicar o reconhecimento de seus direitos em fóruns multilaterais internacionais. Como resultado, após mais de 20 anos de negociações, em 2007, foi aprovada a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas²⁵, que, para a autora, mesmo representando um avanço para a consolidação de um costume internacional em matéria do direito de autodeterminação dos povos indígenas, estabelece uma cláusula que sustenta a inviolabilidade da integridade territorial e da política unitária do Estado. Desta maneira, percebe-se que o princípio de autodeterminação dos povos indígenas, quando desassociado do modelo de Estado-nação territorialmente delimitado, se choca com o princípio

²¹ KNIGHT, David B. Territory and People or People and Territory? Thoughts on Postcolonial Self-Determination. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, v. 6, n. 2, p. 248-272, 1985.

²² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>>. Acesso em: 18, fev. 2021.

²³ ONU. *Pacto de Direitos Civis e Políticos*. Organização das Nações Unidas, 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

²⁴ Ibid.

²⁵ ONU. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Organização das Nações Unidas, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf> Acesso em: 15 jan. 2021.

de soberania, que, por sua vez, é a pedra angular ou, em outras palavras, a fundação legal do internacional moderno, isto é, do mundo contemporâneo²⁶.

Esse Estado, por sua vez, que tem como aspecto central para seu exercício de autoridade a vinculação dos indivíduos que habitam em seu território, reivindicando a ideia de nação, também é o que desvincula, ou seja, que expulsa e desterra²⁷. Assim, como nos lembra Emma Haddad²⁸, a figura do refugiado comporta em si essa tensão entre a prerrogativa do Estado de exclusão e o imperativo dos Direitos Humanos de inclusão, que, estando inserido em um sistema internacional cuja configuração da organização da vida está orientada segundo o modelo Estado-cidadão-território, ainda depende dele para sua efetivação. Isto dito, na próxima seção serão analisados os aspectos normativos para a proteção dos refugiados indígenas.

2. Aspectos normativos

Conforme analisado na seção anterior, vivemos em um mundo cuja organização da vida está centrada em Estados soberanos, o que leva à produção constante de refugiados e migrantes forçados²⁹. Atualmente, de acordo com o último relatório do Alto Comissaria-

²⁶ NIANG, Amy. Rehistoricizing the Sovereignty Principle: Stature, Decline, and Anxieties About a Foundational Norm. In: IÑIGUEZ DE HEREDIA, M.; WAI, Z. (Eds.). *Recentering Africa in International Relations*. Cham: Springer International Publishing, 2018.

²⁷ BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri C. *Quien le canta al estado-nación?. Lenguaje, política y pertenencia*. Argentina: Paidós, 2009.

²⁸ Ibid.

²⁹ HADDAD. Op. cit.

do das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)³⁰, existem cerca de 79.5 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar no mundo, sendo 26 milhões dessas refugiadas.

Embora o fenômeno do refúgio, em si, não seja novo, a criação de mecanismos internacionais de proteção à pessoa refugiada começou a ser feita há pouco mais de cem anos. Com o declínio de organismos tais como o Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações, de 1919, e da Organização Internacional para Refugiados (OIR), em 1951 foi criado, no escopo da ONU e por meio da Convenção Relativa ao Status dos Refugiados (Convenção de 51)³¹, o ACNUR, organismo internacional cujo mandato o torna especificamente responsável pela proteção e assistência de refugiados.

A Convenção de 51 define em seu art. 1º o refugiado como qualquer pessoa 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

³⁰ ACNUR. *GlobalTrends: Forced Displacement in 2019*. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.4863539.1055535404.1610649988-1986866413.1584574425>. Acesso em: 10 jan. 2021.

³¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele³². Ademais, o art. 33^o³³ da Convenção de 51 traz a garantia do princípio de *non-refoulement*, que formalmente impede que a pessoa refugiada seja expulsa ou rechaçada para o país que a persegue.

Todavia, naquele momento, a Convenção de 51 era um documento que trazia cláusulas de âmbito geográfico e temporal. Pensada no contexto da Segunda Guerra Mundial, o documento promovia a proteção exclusivamente aos refugiados deslocados na Europa por este conflito. Apenas após alguns anos, com o Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)³⁴, que essa barreira espacial e temporal foi rompida, criando a possibilidade de proteção e assistência a refugiados em outras partes do globo.

Iniciativas regionais também foram adotadas

³² ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

³³ Art. 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.

³⁴ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

para a proteção de pessoas refugiadas. No contexto latino-americano, em 1984, a Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índia sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena)³⁵ reconheceu como refugiado aquele que foi forçado a cruzar uma fronteira internacional por motivos de guerra, violência ou outros acontecimentos que perturbem gravemente a ordem interna dos Estados³⁶. A declaração também recomenda que os Estados-parte estabeleçam mecanismos internos necessários para a aplicação da Convenção de 51 e do Protocolo de 67.

Todos os mecanismos aqui mencionados, no entanto, partem de uma noção comum de que indivíduos só podem usufruir plenamente de seus direitos na medida em que estão vinculados a um Estado. Na prática isso significa dizer que uma pessoa em situação de refúgio, desprovida da proteção de seu Estado de origem, precisa recorrer a outro Estado para a salvaguarda de sua vida de acordo com o que foi fundamentado pelo Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Assim, ao confundir humanidade com cidadania³⁷, todo o sistema internacional de proteção à pessoa refugiada acaba reforçando a ideia de que para ter acesso a direi-

³⁵ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

³⁶ ACNUR. *Declaração de Cartagena*. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

³⁷ WALKER, R. B. J. *After the Globe, Before the World*. London: Routledge, 2010.

tos o ser humano precisa estar formalmente vinculado a um Estado moderno nacional.

Esse problema é particularmente ressaltado quando tratamos da questão indígena. Como lidar com a questão do refúgio tratando-se de pessoas que, ao menos formalmente, não se encaixam nos critérios de cidadania moderna idealizada por esses mecanismos internacionais?

Especificamente, são dois os instrumentos internacionais que tratam da proteção de populações indígenas. O primeiro é a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989)³⁸. Essa convenção substitui um documento anterior, o primeiro no tema, do ano de 1957. Ela estabelece, dentre outras questões, o princípio da não-discriminação (art. 3º, 4º, 20º e 24º), o direito de propriedade e posse de terras que tradicionalmente ocupam (art. 14º e 18º) e o direito ao respeito a sua integridade, seus valores, culturas, práticas religiosas e sociais e instituições (art. 2º, 5º e 7º). Todavia, a única menção do documento à questão migratória concerne à garantia de direitos iguais aos trabalhadores indígenas, conforme a legislação trabalhista dos Estados signatários (art. 20º). Até o

³⁸ OIT. *Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes*. Organização Internacional do Trabalho, 1989. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20C2%BA%20169.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2021.

fim do ano de 2020, apenas 23 países haviam se tornado signatários da nova Convenção, dentre eles, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela³⁹. O segundo documento é a já mencionada Declaração de 2007.

Com relação à questão da movimentação transfronteiriça forçada de indígenas, a Declaração de 2007 destaca em seu art. 36 que:

1. Os povos indígenas, em particular os que estão divididos por fronteiras internacionais, têm o direito de manter e desenvolver contatos, relações e cooperação, incluindo atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus próprios membros, assim como com outros povos através das fronteiras.
2. Os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para facilitar o exercício e garantir a aplicação desse direito.

Por fim, é preciso mencionar a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI)⁴⁰, documento de alcance regional firmado em 2016, no escopo da Organização dos Estados Americanos (OEA). A declaração afirma o direito à autodeterminação, definido livremente sua condição política e desenvolvimento econômico, social e cultural (art. 3º), além de repudiar a assimilação (art. 10) e referendar o direito

³⁹ OIT. Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (n. 169). Organização Internacional do Trabalho, 1989. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169>. Acesso em: 14 jan. 2021.

⁴⁰ OEA. Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Organização dos Estados Americanos, 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2021.

à identidade e à integridade cultural (art. 13^o)⁴¹. Além de manifestar a importância da existência dos povos e das culturas indígenas para a humanidade como um todo, ela também reconhece o caráter pluricultural e multilíngue dos povos originários da América.

Isto posto, nota-se que, embora a proteção de indígenas no que se refere aos Direitos Humanos seja clara no aspecto jurídico, na prática a questão é bastante delicada. Com o aumento do fluxo de indígenas nas fronteiras sul-americanas nas últimas duas décadas, é crescente o volume de denúncias de violações

⁴¹ Artigo III Os povos indígenas têm direito à livre determinação. Em virtude desse direito, definem livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Artigo X Repúdio à assimilação 1. Os povos indígenas têm o direito de manter, expressar e desenvolver livremente sua identidade cultural em todos os seus aspectos, livre de toda intenção externa de assimilação. 2. Os Estados não deverão desenvolver, adotar, apoiar ou favorecer política alguma de assimilação dos povos indígenas nem de destruição de suas culturas. Artigo XIII Direito à identidade e à integridade cultural 1. Os povos indígenas têm direito a sua própria identidade e integridade cultural e a seu patrimônio cultural, tangível e intangível, inclusive o histórico e ancestral, bem como à proteção, preservação, manutenção e desenvolvimento desse patrimônio cultural para sua continuidade coletiva e a de seus membros, e para transmiti-lo às gerações futuras. 2. Os Estados oferecerão reparação por meio de mecanismos eficazes, que poderão incluir a restituição, estabelecidos juntamente com os povos indígenas, a respeito dos bens culturais, intelectuais, religiosos e espirituais de que tenham sido privados sem seu consentimento livre, prévio e informado, ou em violação de suas leis, tradições e costumes. 3. Os povos indígenas têm direito a que se reconheçam e respeitem todas as suas formas de vida, cosmovisões, espiritualidade, usos e costumes, normas e tradições, formas de organização social, econômica e política, formas de transmissão do conhecimento, instituições, práticas, crenças, valores, indumentária e línguas, reconhecendo sua inter-relação, tal como se dispõe nesta Declaração.

de Direitos Humanos que atingem esses povos. Tendo em vista esta questão, nas próximas seções, o capítulo apresenta uma breve análise dos casos de refúgio indígenas nas fronteiras entre Colômbia e Equador e Venezuela e Brasil.

3. Análise dos Casos

3.1. Fronteira Colômbia e Equador

Segundo relatório da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)⁴², estima-se que existam no continente latino-americano cerca de 45 milhões de indígenas. Enquanto na Colômbia a população indígena corresponde em média a 3,4% da população total, na Venezuela ela equivale a aproximadamente 2,7% do número total. Ademais, de acordo com o documento, são cerca de 826 povos indígenas que habitam a região, sendo 102 deles localizados apenas na Colômbia. O mesmo relatório aponta também que, conforme denunciado pela Corte Constitucional colombiana, atualmente 35 povos indígenas correm risco de desaparecimento cultural ou físico como consequência do conflito armado e das violações maciças de Direitos Humanos no país.

Na Colômbia, há uma relação entre violência, disputas territoriais, desapropriação de terras nas regiões marginais onde a presença do Estado tem se demonstrado nula/ausente ou débil e deslocamentos for-

⁴² CEPAL. *Os Povos Indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos*. Santiago, Chile: CEPAL, 2015.

çados de populações inseridos neste contexto⁴³. Com um conflito armado interno que perdura desde meados do século XX, o país tem sido palco de uma das piores crises humanitárias da América Latina. Assim, conforme observa Ana Maria Ibáñez⁴⁴ o conflito armado colombiano possui raízes políticas e sociais e ocorre de forma expressiva na zona rural devido a disputa por terras e recursos naturais. Em suas palavras,

“[...] el impacto de la violencia diverge entre las áreas urbanas y rurales. Mientras las áreas urbanas enfrentan tasas de homicidios elevadas, la población rural está sometida a las confrontaciones armadas, las masacres, los ataques de los grupos armados y el desplazamiento forzado”⁴⁵.

Ademais, Ibáñez⁴⁶ destaca que o ataque de grupos armados contra aqueles que habitam os territórios em guerra é uma estratégia de baixo custo para “limpar” os territórios, posto que ao forçar as populações locais a se deslocar, os atores armados logram expandir sua hegemonia e, assim, se apropriam de bens públicos e privados. Como consequência, de acordo com a autora, na Colômbia, os deslocamentos forçados de

⁴³ YANETH RUIZ R., Nubia. El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v. 26, p.141-177, 2011.

⁴⁴ IBÁÑEZ, Ana M. *El desplazamiento forzado en Colombia: un camino sin retorno a la pobreza*. 1ª ed. Bogotá, D.C: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, 2008.

⁴⁵ “[...] o impacto da violência diverge entre as zonas urbanas e rurais. Enquanto as zonas urbanas enfrentam taxas elevadas de homicídios, a população rural está submetida a confrontações armadas, massacres, ataques de grupos armados e deslocamentos forçados”. Tradução livre. (Ibid, p. 16).

⁴⁶ Ibid.

populações não são um subproduto da guerra, mas sim uma estratégia deliberada de guerra em regiões que, historicamente, carecem da presença institucional do Estado. Outrossim, muitas vezes, as próprias políticas do Estado colombiano, sejam de segurança e/ou de desenvolvimento capitalista, corroboram para tais deslocamentos e violações de direitos⁴⁷.

Deste modo, um aspecto peculiar destas violências na Colômbia é que elas coincidem geograficamente com os territórios étnicos, isto é, os territórios onde habitam, de forma expressiva, minorias étnicas. Assim, dentre as populações mais vulneráveis aos deslocamentos forçados e aos seus efeitos, emergem os povos indígenas. Colômbia possui hoje cerca de 8 milhões de pessoas oficialmente reconhecidas que foram internamente deslocadas⁴⁸ e, segundo a ficha informativa do ACNUR⁴⁹, 25,4% são indígenas, posto que, conforme salientado por Ibáñez⁵⁰, os territórios indígenas e as zonas de conflito aparecem justapostas na geografia do país. Tal característica é preocupante, pois, além de toda situação de vulnerabilidade a qual o sujeito

⁴⁷ ARAÚJO DE JESUS, Raquel. *Militarização e deslocamento interno forçado de pessoas na Colômbia durante o governo Uribe: uma análise crítica a partir das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos*. Dissertação de Mestrado—Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2017. E YANETH RUIZ (Op. Cit).

⁴⁸ ACNUR. *Global Trends: forced displacement in 2019*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html?query=global%20trends>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁴⁹ Colombia *Fact Sheet*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/5d27791d4>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁵⁰ Ibid.

migrante é tradicionalmente exposto, a perda do território, ou seja, o desenraizamento territorial, para o sujeito indígena representa uma perda material que é cultural e ancestral.

Consoante Marina de Campos P. da Silveira⁵¹, a territorialidade indígena não é igual à territorialidade estabelecida pelos Estados nacionais modernos. Segundo Manuel Manrique et. al⁵², para os povos indígenas, o território é base da reprodução cultural e da condição de povo, sendo aquilo conecta esses sujeitos com o passado e o futuro, dando sentido de união e sobrevivência em um processo encadeado de enraizamento, identidade e pertencimento. Ademais, o relatório da CEPAL⁵³ também revela que a perda do território tem impactos expressivos na segurança alimentar e nutricional dos migrantes forçados indígenas, sendo a desnutrição um dos principais problemas que os afetam na América Latina como um todo. Assim, a luta pelo território pelas comunidades étnicas é a luta por autonomia e autodeterminação⁵⁴.

Em geral, ao abandonar seus territórios esses su-

⁵¹ DA SILVEIRA, Marina DE C. P. *Fronteiras e mobilidade indígena: o veto ao direito de livre circulação da nova lei de migração e o povo Warao*. Dissertação de Mestrado—Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2019.

⁵² MANRIQUE, Manuel et al. *Los pueblos indígenas en Colombia: derechos, políticas y desafíos*. Bogotá, D.C: UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela, 2010.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ GRUESO, Libia; ROSERO, Carlos; ESCOBAR, Arturo. *El proceso organizativo de comunidades negras en Colombia*. Ecología Política, n. 14, p. 47-64, 1997.

jeitos se deslocam para regiões próximas, muitas vezes cruzando fronteiras estabelecidas internacionalmente e se tornando refugiados, segundo os termos do sistema internacional de proteção para refugiados; o que engloba não apenas a Convenção de 51 e o Protocolo de 67, mas também a Declaração de Cartagena. Um dos principais países receptores de refugiados indígenas colombianos é o Equador, que faz fronteira com os departamentos de Nariño – atualmente um dos principais expulsadores de populações na Colômbia⁵⁵ – e Putumayo, ambos devido a sua importância estratégica para o narcotráfico, atividade que está no centro da economia criminal do conflito armado.

Como resultado, conforme destacado por Sindy Gonzáles Rodríguez⁵⁶, a Corte Constitucional colombiana declarou, em 2009, o risco de extinção dos povos Awá, Siona, Kofán, Inga e Kamentsá-kamsá, que povoam esses departamentos. Ao Equador, por sua vez, cabe garantir a proteção dos direitos desses povos em consonância com os mecanismos internacionais de proteção.

3.2. Fronteira Venezuela e Brasil

⁵⁵ CODHES. *Masacres, asesinatos de líderes sociales y desplazamientos masivos*. Radiografía de la crisis humanitaria, 24 ago. 2020. Disponível em: <<https://codhes.wordpress.com/2020/08/24/masacres-asesinatos-de-lideres-sociales-y-desplazamientos-masivos-radiografia-de-la-crisis-humanitaria/>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁵⁶ GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, S. Migración indígena en la frontera Colombia-Ecuador: del conflicto armado a la Agenda de Seguridad Binacional. *OPERA*, n. 23, p. 7–26, 26 set. 2018.

Desde 2015, mais de 4,5 milhões⁵⁷ de pessoas deixaram a Venezuela fugindo da crise econômica e política na região⁵⁸. Destes, cerca de 93 mil seriam formalmente reconhecidos como refugiados⁵⁹. Segundo dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), até o fim de maio de 2020, havia mais de 193 mil pedidos de refúgio em andamento no Brasil, mais da metade deles de venezuelanos⁶⁰. Em abril de 2020, o país atingiu o marco de 38 mil reconhecimentos de status de refugiados para venezuelanos⁶¹.

O relatório oficial do CONARE, Refúgio em Números⁶², não menciona quantos desses venezuelanos seriam indígenas. Todavia, segundo informações do Relatório de Atividades para Populações Indígenas, 4.981 indígenas de origem venezuelana foram registrados pelo ACNUR em território brasileiro, sendo mais de 3 mil deles solicitantes de refúgio⁶³. O perfil das pessoas registradas é, em sua maioria, dos povos Wa-

⁵⁷ Cf. dados do ACNUR referentes ao ano de 2019.

⁵⁸ ACNUR. *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2020, p. 3. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.4863539.1055535404.1610649988-1986866413.1584574425>. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-concede-status-de-refugiado-ha-quase-8-mil-venezuelanos>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶¹ Disponível em: <<http://www.caritas-rj.org.br/numeros-refugio-no-brasil.html>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶² Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 16 mai. 2021.

⁶³ ACNUR. *Relatório de Atividades para Populações Indígenas*, 2020. Disponível em: <<file:///C:/Users/Rachel%20Coutinho/>

rao e Pemon, seguidos pelos E'ñepá e Kariña. A maioria dessas pessoas está concentrada nas regiões Norte e Nordeste do Brasil⁶⁴.

Em 15 de março de 2018, com o agravamento da crise na Venezuela e o aumento do fluxo de entrada no Brasil, foi publicada a Portaria Interministerial 9⁶⁵. O documento substituiu a antiga Resolução 126⁶⁶, aprovada em 2017 pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). A portaria prevê a permanência em território brasileiro de nacionais de país fronteiriço onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados⁶⁷ por dois anos (art. 1º), e flexibiliza a exigência de documentos dos migrantes em alguns casos, especialmente de indígenas (art. 2º, parágrafo 1º)⁶⁸.

O Brasil reconheceu oficialmente a situação de

Downloads/ACNUR%20Brasil%20-%20Relat%C3%B3rio%20Atividades%20Ind%C3%ADgenas%20-%20FINAL_4.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694>. Acesso em: 14 jan. 2021.

⁶⁶ Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

⁶⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>. Acesso em: 16 mai. 2021.

⁶⁸ Art. 1º Esta Portaria regulamenta a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados. § 1º A autorização de residência de que trata o caput será de dois anos. § 2º A hipótese de atendimento à política migratória nacional, prevista nesta Portaria, não prejudica o reconhecimento de outras que possam

vulnerabilidade na Venezuela e o respectivo fluxo migratório decorrente da crise humanitária lá instaurada desde 15 de fevereiro de 2018, com a promulgação do Decreto Presidencial 9.285⁶⁹. Todavia, a concessão de autorização para residência via Portaria Interministerial 9⁷⁰ tem sido utilizada a despeito do visto de acolhida humanitária – regulamentado pela nova Lei de Migração, Lei 13.445/2017 – ser uma possibilidade aplicável ao caso dos venezuelanos.

Tendo em vista o aumento expressivo de entradas de venezuelanos no Brasil, foi criada a Operação Acolhida, em março de 2018, pelo Ministério da Defe-

ser futuramente adotadas pelo Estado brasileiro em portarias próprias. Art. 2º A solicitação de autorização de residência deverá ser feita, perante uma das unidades da Polícia Federal mediante a apresentação da seguinte documentação: I - requerimento disponível no sítio eletrônico da Polícia Federal na internet, devidamente preenchido; II - duas fotos 3x4; III - cédula de identidade ou passaporte; IV - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, desde que não conste a filiação no documento mencionado no inciso III; V - certidão negativa de antecedentes criminais dos Estados em que tenha residido no Brasil nos últimos cinco anos; VI - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos; e VII - comprovante de pagamento de taxas, quando cabível. § 1º Caso o solicitante de autorização de residência seja indígena nacional de país fronteiriço e não possua os documentos elencados nos incisos III e IV, poderá ser aceito documento de identificação emitido pelo país de origem, acompanhado de autodeclaração de filiação, em virtude de sua situação de vulnerabilidade análoga às hipóteses previstas no § 2º do art. 68 do Decreto nº 9.199, de 2017.

⁶⁹ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9285-15-fevereiro-2018-786170-publicacaooriginal-154864-pe.html>>. Acesso: 14 jan. 2021.

⁷⁰ Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694>. Acesso em: 15 mai. 2021.

sa⁷¹. A Operação consiste em uma força tarefa logística humanitária, conduzida pelas Forças Armadas, mas que atua de modo interagência, visando promover medidas assistenciais em termos de saúde, alimentação e abrigo aos venezuelanos nos estados de Roraima e Amazonas. Os abrigos que mais concentram indígenas são Pintolândia (em Boa Vista-RR) e Janokoida e BV-8 (em Pacaraima-RR), além da ocupação espontânea Ka'ubanoko. Juntos, eles abrigam cerca de 1.400 indígenas. Ademais, segundo o ACNUR, mais de 500 indígenas em Manaus-AM e outros 450 em Belém-PA estariam também em situação de abrigo⁷². Contudo, os dados acima mencionados sobre o abrigo na região Norte do país são de maio de 2020.

A despeito da importância do tema e da inegável responsabilidade de proteção do governo brasileiro, garantida por compromissos internacionais e internos (estes últimos representados sobretudo pelas Leis 9.474/1997 e 13.445/2017), as informações sobre o acolhimento e proteção de indígenas venezuelanos no Brasil ainda são escassas e, por vezes, desatualizadas, o que coloca problemas graves tanto para a análise real da situação quanto para a coordenação da assistência humanitária a essas pessoas.

⁷¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-823-18.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

⁷² ACNUR. *Relatório de Atividades para Populações Indígenas*, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Rachel%20Coutinho/Downloads/ACNUR%20Brasil%20-%20Relat%C3%B3rio%20Atividades%20Ind%C3%ADgenas%20-%20FINAL_4.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

Conclusão

O capítulo teve como objetivo analisar a problemática do refúgio de povos indígenas face ao sistema internacional de proteção dos refugiados e trazendo em foco o contexto de dois casos específicos da América do Sul. Nele, é ressaltado que a situação do deslocamento forçado transfronteiriço se torna ainda mais complexa quando o indivíduo desenraizado é o sujeito indígena, que, além de ter um relacionamento ancestral e espiritual com o território, exerce práticas de autogoverno, em consonância com o direito de autodeterminação, em um sistema estatista de refúgio cujas “soluções duradouras” têm como o objetivo central corrigir o desvio do modelo normal, isto é, normalizado, de sociedade internacional em que todos os indivíduos pertencem obrigatoriamente a um Estado, conforme apontado por Haddad⁷³.

Ademais, em consonância com o documento publicado pela OIM⁷⁴, ressalta-se, no âmbito deste sistema, é necessário que as soluções duradouras levem em conta as diferenças culturais destes sujeitos. Através do conceito de “soluções duradouras culturalmente adequadas”, sustenta-se que tais soluções além de levar em conta as especificidades de cada povo, precisam ser feitas em diálogo constante com as partes interessadas,

⁷³ Ibid.

⁷⁴ OIM. *Soluções duradouras para indígenas migrantes e refugiados no contexto do fluxo venezuelano no Brasil*. MOREIRA, E. & TORELLY, M. (Eds.). Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2020.

isto é, os refugiados indígenas. A interculturalidade, o diálogo entre culturas nos termos de Catherine Walsh⁷⁵, emerge, assim, como via de possibilidade para o desenvolvimento de políticas públicas que respeitem os direitos dos povos originários.

Referências bibliográficas

ACNUR. *Relatório de Atividades para Populações Indígenas*, 2020.

_____. *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2020.

ARAÚJO DE JESUS, Raquel. *Militarização e deslocamento interno forçado de pessoas na Colômbia durante o governo Uribe: uma análise crítica a partir das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos*. Dissertação de Mestrado—Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2017.

ARIZA LASCARRO, A.; FIGUERA VARGAS, S. Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de Estudios Sociales*, n.35, v. 53, p. 65–76, 2015.

BEHERA, Navnita C. State and Sovereignty. In: TICKNER, A.; SMITH, K. (Eds.). *International Relations from the Global South: Worlds of Difference*. Abingdon: Routledge, 2020.

BIERSTEKER, Thomas J. State, Sovereignty, Territory.

⁷⁵ WALSH, C. Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial. In: *Interculturalidad, descolonización del Estado y del conocimiento*. Buenos Aires: Del Signo, 2006.

In: CARLSNAES, W.; RISSE-KAPPEN, T.; SIMMONS, B. A. (Eds.). *Handbook of international relations*. London; Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications, 2002.

BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri C. *Quien le canta alestado-nación?. Lenguaje, política y pertenencia*. Argenti-na: Paidós, 2009.

CEPAL. *Os Povos Indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos*. Santiago, Chile: CEPAL, 2015.

CODHES. *Masacres, asesinatos de líderes sociales y despla-zamientos masivos*. Radiografía de la crisis humanitaria, 24 ago. 2020.

CONARE. *Refúgio em Números*. Brasília: Ministério da Justiça, 2020.

DA SILVEIRA, Marina DE C. P. *Fronteiras e mobilidade indígena: o veto ao direito de livre circulação da nova lei de migração e o povo Warao*. Dissertação de Mestrado—Ri-beirão Preto: Universidade de São Paulo, 2019.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, S. *Migración indígena en la frontera Colombia-Ecuador: del conflicto armado a la Agenda de Seguridad Binacional*. OPERA, n. 23, p. 7–26, 26 set. 2018.

GRUESO, Libia; ROSERO, Carlos; ESCOBAR, Arturo. El proceso organizativo de comunidades negras en Co-lombia. *Ecología Política*, n. 14, p. 47–64, 1997.

HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

IBÁÑEZ, Ana M. *El desplazamiento forzado en Colom-*

bia: un camino sin retorno a la pobreza. 1º Ed. Bogotá, D.C: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, 2008.

KNIGHT, David B. Territory and People or People and Territory? Thoughts on Postcolonial Self-Determination. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, v. 6, n. 2, p. 248–272, 1985.

MANRIQUE, Manuel et al. *Los pueblos indígenas en Colombia: derechos, políticas y desafíos*. Bogotá, D.C: UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela, 2010.

NIANG, Amy. Rehistoricizing the Sovereignty Principle: Stature, Decline, and Anxieties About a Foundational Norm. In: IÑIGUEZ DE HEREDIA, M.; WAI, Z. (Eds.). *Recentering Africa in International Relations*. Cham: Springer International Publishing, 2018.

OIM. *Soluções duradouras para indígenas migrantes e refugiados no contexto do fluxo venezuelano no Brasil*. MOREIRA, E. & TORELLY, M. (Eds.). Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2020.

PÉREZ, Diana. X. M. El derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas: límites y alcances de la declaración de Naciones Unidas 2007. *Reflexión Política*, v. 35, p.166-175, 2016.

SCHMITT, Carl. *O nomos da Terra no direito das gentes do jus publicum europaeum*. 1.ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2014.

TORELLY, Marcelo; YAMADA, Erika (Orgs.). *Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil*. Brasília: Organização Internacional para

as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018.

WALKER, R. B. J. *After the Globe, Before the World*. London: Routledge, 2010.

WALSH, C. Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial. In: *Interculturalidad, descolonización del Estado y del conocimiento*. Buenos Aires: Del Signo, 2006.

YANETH RUIZ R., Nubia. El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v. 26, p.141-177, 2011.

A Proteção Integral dos Refugiados no Brasil e o Caso do Município de São Paulo: paradigma ou exceção?

Gabriela Garcia Angélico*

Introdução

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) lograram constituir, notadamente ao longo do último século, normas, diretrizes e princípios que postulam a dignidade e a proteção do ser humano que atravessa as fronteiras internacionais em busca de proteção¹. Entretanto, a construção do Regime Internacional para Refugiados e as normas internacionais de Direitos Humanos serão esforços inócuos se não forem traduzidas na forma de legislações e políticas públicas nos âmbitos domésticos dos Estados². Assim, não obstante os inúmeros avanços legais e a significativa inclusão dos

* ~~Doutora em Ciências Sociais~~ pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Bacharel em Relações Internacionais também pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e vulnerabilidades”. Pesquisadora associada ao “Observatório de Segurança Pública”.

¹ JUBILUT, L. L. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

² SALLES, D. M. N. N; GONÇALVES, F. C. N. I. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.1, n.2, p.111-132, Dez. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/31039>>. Acesso em: 07 dez. 2018.

Direitos Humanos dos refugiados e imigrantes como tema da agenda internacional, traduzir essas normas internacionais para a realidade doméstica dos países ainda enfrenta diversos embaraços³.

Conforme a análise de Hathaway⁴, embora os Estados assumam o compromisso no contexto internacional de não se apoiarem nas justificativas de sua soberania nacional ou mesmo das complexidades resultantes da diversidade cultural a fim de absolver as falhas em relação aos Direitos Humanos dos refugiados e imigrantes em seu território, há um paradoxo entre o reconhecimento internacional desses direitos e a dificuldade de torná-los efetivos no âmbito nacional.

Na esfera prática, o aumento vertiginoso dos fluxos de refugiados e deslocados no mundo contemporâneo colocou em evidência as dificuldades e as inúmeras limitações dos países em assegurar a proteção dos Direitos Humanos dos refugiados e imigrantes⁵.

³ MAHLKE, H. Desafios à Consolidação do Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados. In: *12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Anais do 12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Salvador, 2014, p.1-15. Disponível em: <https://www.academia.edu/21416339/_Desafios_%C3%A0_Consolida%C3%A7%C3%A3o_do_Sistema_Internacional_de_Prote%C3%A7%C3%A3o_aos_Refugiados_> Acesso em: 19 nov. 2019.

⁴ HATHAWAY, O. A. Looking ahead: can treaties make a difference? *Yale Law Journal*, v.111, p.2020-2026, 2005. Disponível em: < https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1852&context=fss_papers > Acesso em: 25 ago. 2020.

⁵ JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, n.43, p.11-33, Dez.2014. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004302> >. Acesso em: 10 mar. 2016.

Com este panorama em tela, fundamental apontar que tem se sobressaído, nas últimas décadas, um movimento crescente de respostas advindas de atores subnacionais às demandas causadas pelos fluxos migratórios internacionais⁶.

Em razão da acelerada urbanização e da relevância das cidades como destinos para os diferentes tipos de migrações e deslocamentos, há um consenso gradual entre pesquisadores, gestores públicos, formuladores de políticas, agências de desenvolvimento internacional e especialistas acerca do papel imprescindível das cidades e municípios na governança da migração⁷.

Advoga-se que tanto no acolhimento das pessoas refugiadas quanto na formulação de soluções para as complexas questões relacionadas às migrações internacionais, a proximidade do poder público municipal com os problemas concretos da população que habita a cidade permite um enfrentamento mais efetivo dos desafios da integração dessa população. Além disso, a participação direta dos refugiados e imigrantes no desenvolvimento e implementação das políticas públicas

⁶ALEXANDER, M. Local Policies Toward Migrants as an Expression of Host-Stranger Relations: A Proposed Typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies* v. 29, n. 3, p.411-430, 2003. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13691830305610>> Acesso em: 05 jan. 2021.

⁷ OIM (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES). *Indicadores Da Governança Migratória Local: A Cidade de São Paulo, Perfil 2019*. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/mgi-layout-sao%20paulo%20copy_PT_for%20print_updated.pdf> Acesso em: 13 set.2020.

é facilitada no âmbito local⁸.

Com base no cenário delineado, este capítulo discorre sobre o caso do município de São Paulo e os resultados alcançados na última década a partir da instituição de uma política pública voltada para a população refugiada e imigrante que vive na cidade.

O intuito do estudo é que a sistematização das ações e boas práticas efetivadas na cidade de São Paulo sirva como substrato para futuros debates e reflexões de acadêmicos e gestores públicos, na medida em que os poderes públicos subnacionais no Brasil ainda necessitam traçar caminhos e oferecer respostas frente aos volumosos fluxos migratórios que adentraram o território nacional ao longo dos últimos anos.

Uma observação metodológica se faz necessária: o presente capítulo considera a definição de população imigrante estabelecida pela lei que instituiu a Política Municipal para Imigrantes da prefeitura de São Paulo,

Considera-se população imigrante, para os fins desta lei, todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação migratória e documental⁹.

⁸ Ibid.

⁹ Art. 1º, Parágrafo Único, Lei Municipal 16.478/2016. Cf. SÃO PAULO (Cidade). Lei Municipal n. 16.478, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016/consolidado>>. Acesso em: 05 set. 2017.

Assim, foi feita a opção metodológica de aderir a essa definição de população imigrante adotada pelo poder público municipal de São Paulo, que inclui as pessoas refugiadas como parte da população imigrante. Em outras palavras, a governança migratória da cidade necessariamente inclui as pessoas refugiadas como sujeitos de sua política. Entretanto, essa escolha metodológica não significa excluir ou diminuir a reconhecida importância e necessidade de leis, tratados e um regime internacional próprio de proteção para as pessoas refugiadas, considerando as suas especificidades e vulnerabilidades.

O estudo foi construído a partir de uma revisão bibliográfica, da análise documental (portarias, leis, decretos, relatórios) e de entrevistas semiestruturadas realizadas com atores estratégicos no processo de elaboração e implementação da lei. Assim, o texto irá abordar uma breve discussão bibliográfica sobre o papel das cidades na governança da migração, e, posteriormente, apresentar o estudo de caso da cidade de São Paulo, traçando o panorama da gênese e do desenvolvimento da política do município para a população imigrante e refugiada, entre os anos de 2013 a 2020. Importante enfatizar que o capítulo não tem como pretensão esgotar o tema, mas sim dar os primeiros passos rumo à problematização da possibilidade de essas boas práticas serem replicadas em outros municípios brasileiros.

1. A Governança da Migração e os Entes Subnacionais: o papel das cidades

De acordo com definição da Organização Internacional para as Migrações (OIM), o termo governança da migração faz referência ao sistema de estruturas legais, instituições, práticas e mecanismos cujo objetivo é regular as migrações e proteger os migrantes. Ainda segundo a OIM, governança da migração ou governança migratória é utilizada quase como sinônimo da expressão gestão migratória, “embora gestão migratória seja também às vezes utilizada em referência ao ato restrito de regulação de movimentos transfronteiriços no nível estatal”¹⁰.

Nesse sentido, empregar o termo governança da migração, significa abordar práticas, estruturas e instituições não somente no âmbito dos Estados, mas sim em um contexto mais amplo, como o dos entes subnacionais. O papel dos governos locais, sobretudo os municipais, tem sido enfatizado nos debates sobre refúgio e migrações, em especial nas últimas décadas.

Há uma importante corrente da literatura acadêmica especializada que defende uma abordagem dos temas globais a partir da dimensão local. De acordo com Barber¹¹, as cidades devem ser os agentes de mudança frente à globalização, pois, afirma o autor, as cidades possuem importantes vantagens em relação aos Estados.

¹⁰ OIM. Op. cit.

¹¹ BARBER, B. *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press, 2013.

Uma dessas vantagens seria que, enquanto os esforços dos Estados em prol da cooperação podem encontrar entraves devido às questões da soberania e de políticas de cunho nacionalista, essas barreiras não impactam as cidades.

Barber¹² argumenta que a aparente indiferença das cidades em relação a essas temáticas é um fator crucial para impulsionar a cooperação a partir do nível local, favorecendo também a formação de redes de cooperação transnacional entre cidades.

Para o referido autor, as cidades preferem a solução de problemas a ideologias e plataformas partidárias, e nisso há um grande potencial para que as cidades atuem cada vez mais na governança de temas globais. Barber conclui que a falta de apetite por soberania e exclusividade jurisdicional das cidades converte-as em agentes imprescindíveis para a governança de temas que envolvam a colaboração transfronteiriça¹³.

Nessa perspectiva, teóricos e estudiosos como Alexander¹⁴, Caponio e Borkert¹⁵, Doomernik e Ardon¹⁶ vêem um papel fundamental para as cidades nas questões relacionadas à governança da migração.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ ALEXANDER, M. Op. cit.

¹⁵ CAPONIO, T.; BORKERT, M. (Ed.). *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

¹⁶ DOOMERNIK, J.; ARDON, D. The City as an Agent of Refugee Integration. *Urban Planning*, 2018, v. 3, n 4, p.91-100, 2018. Disponível em: <https://pure.uva.nl/ws/files/31250058/UP_3_4_The_City_as_an_Agent_of_Refugee_Integration.pdf> Acesso em: 10 jan. 2021.

Doomernik e Ardon¹⁷ postulam que, embora anteriormente a governança da migração fosse em geral compreendida como um tema essencialmente restrito ao âmbito nacional; recentemente, em especial após a "crise de refugiados" de 2015, a pesquisa especializada tem se voltado para buscar compreender a importância dos níveis mais baixos dessa governança. Em outras palavras, há um número crescente de pesquisas investigando o papel que os entes subnacionais desempenham na governança migratória.

Conforme os referidos autores, apesar de os governos nacionais serem detentores da soberania sobre o reconhecimento do status de refugiado e sobre a admissão da entrada de imigrantes, são as cidades que lidam na esfera prática com essa população. Os imigrantes chegam às cidades, onde trabalham, vão à escola, buscam moradia, fazem compras e procuram cuidados de saúde. Os refugiados necessitam especialmente do apoio dos governos locais em termos de educação, idioma e saúde¹⁸. Logo, a governança da migração é um exemplo de uma questão global que se projeta no nível local.

O poder público a nível local se responsabiliza e enfrenta essas questões práticas, a exemplo da integração, da moradia, da educação, da inserção no mercado de trabalho, do respeito à diversidade étnica, e até mesmo da participação política das pessoas imigrantes

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

e refugiadas. Para Doomernik e Ardon¹⁹, os governos locais têm, notadamente ao longo das últimas décadas, demonstrado autonomia e criatividade para enfrentar esses desafios, trabalhando com a sociedade civil, articulando redes de cooperação entre cidades, desenvolvendo iniciativas inovadoras.

Outrossim, as cidades têm demonstrado exercer uma atuação primordial na promoção da percepção pública positiva dos imigrantes e refugiados e na formação da opinião pública sobre a necessidade (e dever) de proteger e integrar essa população. Em parceria com Organizações Não-Governamentais (ONGs), o poder público local trabalha e desenvolve ações que disseminam as experiências vividas pelos imigrantes e refugiados, contribuindo para a percepção da população local sobre suas especificidades e sua situação de vulnerabilidade²⁰.

Ao argumentar sobre a atuação dos poderes locais na governança da migração, Doomernik e Ardon concluem:

Finally, we find that cities see immigrants more naturally as social capital as compared to the national level where the “immigrant as a threat” imagery is more readily invoked. Indeed, the overall message in the city networks’ policy statements is one of inclusion and respect for human rights and thus an explicit willingness to act where national governments fail to deliver

¹⁹ Ibid.

²⁰ UIA CITIES. *Urban Innovative Actions*. Urban Innovative Actions, 2018. Disponível em: < <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities> > Acesso em: 08 nov. 2020.

*in both practical and moral terms*²¹.

No ano de 2016, os Estados Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) ratificaram a Nova Agenda Urbana (NUA) na III Conferência do Habitat: foi a primeira vez que uma estrutura da ONU incluiu a temática da migração no planejamento estratégico e na gestão de cidades. Esse acontecimento corrobora a percepção crescente sobre a importância dos governos locais para a governança da migração²².

O diagnóstico sobre o papel fundamental das cidades para a governança da migração também está presente nos dois acordos internacionais mais recentes sobre a temática, o Pacto Global para Refugiados²³, e o Pacto Mundial para uma Migração Segura, Ordenada e Regular²⁴, ambos pactuados em 2018.

1.2. Cidades e Governança Migratória no Brasil

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece que o Brasil é uma república federativa, o que

²¹ “Finalmente, descobrimos que as cidades percebem os imigrantes com mais naturalidade como capital social em comparação com o nível nacional, onde a imagem do “imigrante como uma ameaça” é mais facilmente invocada. Na verdade, a mensagem geral nas declarações de políticas das redes de cidades é de inclusão e respeito pelos direitos humanos e, portanto, há uma disposição explícita [do poder público local] de agir onde os governos nacionais têm falhado, tanto em termos práticos, como em termos morais”. (tradução livre). Cf. DOOMERNIK, J.; ARDON, D. Op. cit., p. 98.

²² OIM. Op. cit.

²³ Disponível em: < <https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf> >. Acesso em: 18 fev. 2021.

²⁴ Disponível em: < https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf >. Acesso em: 18 fev. 2021.

significa que os entes federados que a constituem são independentes entre si e possuem responsabilidades e competências distintas, além de não serem subordinados de maneira hierárquica entre si.

Se em relação à definição de diretrizes para a política migratória nacional, o município não é um órgão governamental de tomada de decisões, tratando-se de uma atribuição do governo federal; por outro lado, os municípios do Brasil são encarregados de fornecer e administrar alguns serviços públicos básicos a todos os seus residentes, tais como saúde, educação primária, infraestrutura e transporte. Os municípios também possuem competência para estruturar e fornecer as suas próprias redes de segurança social, como bancos de alimentos e abrigos para acolhimento de populações vulneráveis²⁵.

Conseqüentemente, se os poderes públicos locais são responsáveis por prover serviços públicos básicos a todos seus residentes, tal atribuição inclui a população refugiada e imigrante que venha a residir nesses municípios. Neste sentido,

Os governos locais são os principais atores políticos na inclusão da população migrante na maioria dos serviços públicos e estão na linha de frente para responder aos desafios e se beneficiar das oportunidades advindas dos fluxos migratórios internacionais. Pensar a migração a partir da experiência dos municípios implica mudar o tradicional foco de análise em matéria de migrações do Estado nacional para os governos locais²⁶.

²⁵ OIM. Op. cit.

²⁶ BARALDI, C.; SAMPAIO, C. *Políticas migratórias em nível local: análise*

2. O Caso de São Paulo

2.1. Características da Cidade e Breves Antecedentes

De acordo com relatório divulgado pela OIM em 2019²⁷, a migração com destino a São Paulo é extremamente diversificada. Segundo o relatório, ao longo de sua história, a cidade de São Paulo tem sido o destino de imigrantes oriundos de diversas regiões do globo: portugueses, espanhóis e alemães no século XIX; japoneses, chineses e angolanos no século XX, por exemplo. O crescimento da imigração de latino-americanos e africanos, por sua vez, é um fenômeno mais recente, aponta o documento.

Segundo dados disponibilizados pela Prefeitura de São Paulo em agosto de 2020²⁸, a cidade possui uma população de mais de 360 mil imigrantes de aproximadamente 200 nacionalidades, isto é, cerca de três por cento do contingente populacional total do município é constituído por imigrantes.

São Paulo possui destaque no cenário nacional também como cidade de destino para as pessoas em situação de refúgio. De acordo com dados oficiais²⁹, en-

sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019, p.15. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/44491-politicas-migratorias-nivel-local-analise-institucionalizacao-politica-municipal>> Acesso em: 19 out. 2020.

²⁷ OIM. Op. cit.

²⁸ SÃO PAULO. *Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes (2021-2024)*. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2020.

²⁹ Ibid.

tre 1993 e maio de 2020, 52.571 pessoas de mais de 100 diferentes nacionalidades solicitaram reconhecimento da sua condição de refugiado no estado de São Paulo, em sua maioria, na capital. Em relação a pessoas já reconhecidas como refugiadas e residentes na cidade de São Paulo, dados do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) de maio de 2020 apontam 5.407 pessoas, oriundas de mais de 80 nacionalidades.

Embora abordagens sobre a temática migratória tivessem sido feitas em algumas gestões municipais, a saber: na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), na gestão de José Serra (2005-2006), e nas gestões de Gilberto Kassab (2006-2008 e 2009-2012), a necessidade de uma resposta institucional estruturada e contínua mostrou-se cada vez mais premente³⁰.

Durante a campanha para as eleições municipais de São Paulo, em 2012, o texto do projeto de lei sobre o Conselho das Comunidades Estrangeiras não aprovado pelo prefeito Kassab no ano de 2007 foi enviado aos candidatos, inclusive para Fernando Haddad. Este fato, juntamente com a pressão social de coletivos de imigrantes e de organizações envolvidas em torno da temática das migrações e do refúgio, culminou com a inserção do tema no plano de governo do candidato. Ao assumir a prefeitura, em 2013, Fernando Haddad trouxe a temática para a sua gestão³¹.

2.2. Principais Ações do Processo de Construção da

³⁰ BARALDI, SAMPAIO. Op. cit, p.18.

³¹ Ibid., p. 20.

Política Municipal para Imigrantes (2013-2020)

Em 27 de maio de 2013, a Coordenação de Políticas para Imigrantes (CPMig) foi instituída pelo art. 242³² da Lei Municipal 15.764³³, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad (01/01/2013 – 31/12/2016). A CPMig foi instituída no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC), com o objetivo de incorporar a pauta migratória na administração pública municipal com base na transversalidade, na intersetorialidade e na participação social.

As ações da CPMig, neste momento inicial, orientaram-se a partir da Meta 65³⁴ do Programa de Metas³⁵ da gestão Haddad, cuja diretriz era criar e implementar a Política Municipal para Imigrantes e de combate à xenofobia.

³² “Art. 242 - A Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos tem a seguinte estrutura: I – Gabinete do Coordenador; II – Coordenação de Educação em Direitos Humanos; III – Coordenação de Políticas para Juventude; IV – Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua; V – Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes; VI – Coordenação de Políticas para Idosos; VII – Coordenação de Políticas para Migrantes; VIII – Coordenação de Políticas para LGBT, com um Centro de Referência LGBT.”

³³ SÃO PAULO (Cidade). *Lei Municipal nº 15.764 de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

³⁴ “Meta 65: Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia”.

³⁵ SÃO PAULO (Cidade). Prefeitura. *Programa de Metas da cidade de São Paulo: Versão Final Participativa 2013-2016*. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308_-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

Em 29 de novembro de 2013, através do Decreto 54.645³⁶, o poder público local oportunizou a criação da Cadeira de Conselheiro(a) Extraordinário(a) Imigrante, no âmbito do Conselho Participativo Municipal, com o intuito de incluir a população imigrante e refugiada neste importante espaço de participação política da sociedade civil. Posteriormente, em 2015, as cadeiras extraordinárias para pessoas imigrantes foram ampliadas para todas as 32 subprefeituras da cidade, com a sua composição regulamentada em, no mínimo, 50% de conselheiras mulheres.

Ao deliberar sobre problemas relacionados ao espaço político-geográfico da subprefeitura onde residem, os(as) conselheiros(as) participativos imigrantes podem apresentar suas demandas específicas à sociedade local, contribuindo para a transversalização da temática migratória. Desse modo, as pessoas refugiadas, apátridas, deslocadas e imigrantes residentes em São Paulo passaram a se envolver ativamente nos debates sobre as políticas locais³⁷.

Outra importante iniciativa em 2013 foi a reali-

³⁶ SÃO PAULO (Cidade). *Decreto 54.645, de 29 de novembro de 2013*. Cria a cadeira do Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras, visando garantir a participação dos imigrantes moradores da cidade nesses colegiados. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54645-de-29-de-novembro-de-2013/consolidado>> Acesso: 18 fev. 2018.

³⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/?pub_id=1003906> Acesso em: 07 fev. 2017.

zação da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes (COMIGRAR Municipal), com o desenvolvimento de diálogos entre o poder público e a sociedade civil. A participação social se consolidou como diretriz central dessa política pública de São Paulo desde então³⁸.

Em novembro de 2014, a prefeitura de São Paulo consolidou seu pioneirismo na gestão migratória local ao inaugurar o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), um equipamento público municipal de referência na atenção especializada à população imigrante da cidade de São Paulo. Primeiro de sua natureza no Brasil, o CRAI-SP foi instituído em razão de parceria entre a CPMig e a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, sendo gerido por convênio pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS). O CRAI-SP oferece atendimento multilíngue, disponibiliza orientação para regularização migratória, assessoria jurídica e social, dentre outros serviços³⁹. Em 2019, constatada a demanda, foi inaugurado o CRAI Móvel. O CRAI Móvel é uma unidade de atendimento que oferece orientação sobre regularização migratória e acesso a serviços públicos para imigrantes de maneira itinerante⁴⁰.

³⁸ SÃO PAULO (SMDHC), 2020. Op cit.

³⁹ SÃO PAULO (SMDHC); OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). *Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo*. São Paulo, 2016. Disponível em: < https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_547355/lang--pt/index.htm >. Acesso em: 16 out. 2018.

⁴⁰ Informação confirmada através de entrevista (online) realizada no dia 02 de fevereiro de 2021 com Vinicius Duque, atual coordenador

De acordo com Baraldi e Sampaio (2019)⁴¹, a criação do CRAI serviu de inspiração para outras prefeituras e governos estaduais no Brasil, sendo que equipamentos semelhantes foram criados, demonstrando a gradual mudança de paradigma em políticas públicas para imigrantes e refugiados, influenciada pela gestão paulistana.

A capacitação e sensibilização de servidores municipais para o atendimento qualificado a imigrantes e pessoas em situação de refúgio tem sido uma das ações prioritárias da CPMig⁴². Os primeiros cursos de capacitação foram promovidos em 2014. A partir do ano de 2017, em parceria com a Escola Municipal de Administração São Paulo (EMASP), o curso “Somos Tod@S Migrantes – migrações e direitos na Cidade de SP”, voltado para servidores(as) que trabalham no atendimento à população imigrante e refugiada passou a ser ofertado regularmente e de forma permanente⁴³.

Em maio de 2015, a CPMig lançou uma audiência pública de devolutiva para a população imigrante das ações realizadas no primeiro biênio de sua atuação (2013-2014)⁴⁴. Além da prestação de contas, a audiência serviu ao propósito de pensar conjuntamente com a Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMigTD).

⁴¹ BARALDI, SAMPAIO. Op. cit.

⁴² SÃO PAULO (SMDHC), 2020. Op. cit.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Informação obtida através de observação participante, isto é, participação dos pesquisadores na devolutiva que ocorreu em maio de 2015 na cidade de São Paulo, como forma de angariar dados para a presente pesquisa.

população os rumos para o trabalho nos dois anos seguintes, e, portanto, a população presente apresentou as suas demandas e reivindicações.

Em julho de 2016, foi promulgada na cidade de São Paulo a Lei Municipal 16.478⁴⁵, já na gestão do prefeito João Dória (01/01/2017 – 06/04/2018). A Lei previa a criação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (PMPI) e também do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI).

A PMPI, instituída pela Lei Municipal 16.478/2016 e regulamentada pelo Decreto Municipal 57.533/2016⁴⁶, estabeleceu os princípios e diretrizes para a atuação da administração pública municipal junto à população imigrante.

Desde sua gênese, a PMPI foi considerada como uma proposta pioneira de política pública para a população imigrante no Brasil. A CPMig foi a coordenaria responsável pela sua implementação, realizada de forma transversal, intersetorial e intersecretarial. O objetivo dessa política é propiciar para essa população o acesso aos serviços públicos, bem como um tratamento

⁴⁵ SÃO PAULO (Cidade). *Lei nº 16.478 de 8 de julho de 2016*. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016/>> Acesso em: 23 out. 2019.

⁴⁶ SÃO PAULO (Cidade). *Decreto Municipal 57.533, de 15 de dezembro de 2016*. Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016/consolidado>> Acesso em: 29 ago. 2018.

que respeite os seus Direitos Humanos⁴⁷.

Com a função de complementar o trabalho da CP-Mig à frente da PMPI, o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) - previsto na Lei Municipal 16.478/2016, e instituído pelo Decreto regulamentador 57.533/2016 - teve sua primeira composição investida em outubro de 2017, com a tarefa de estruturar seu regimento interno e organizar eleições para o Conselho. A primeira eleição do Conselho Municipal de Imigrantes deu-se em 10 de junho de 2018. O CMI tem caráter consultivo tem como prerrogativa colaborar com a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da PMPI. Constituído por 32 conselheiros, a composição do CMI é paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil⁴⁸.

A iniciativa de criação do CMI corrobora a importância do reconhecimento da população imigrante como ator político com características próprias, demandas específicas e vulnerabilidades a serem consideradas no momento de elaboração de políticas públicas. Esse espaço de representação e participação dessa população tem se provado essencial para os debates e diálogos sobre a temática da migração internacional na cidade de São Paulo.

Ao findar de 2016, com o apoio da OIT, a CP-

⁴⁷ SÃO PAULO (SMDHC), 2020. Op. cit.

⁴⁸ Informações confirmadas através de entrevista (online) realizada no dia 02 de fevereiro de 2021 com Vinicius Duque, atual coordenador da Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho

Mig publicou um relatório⁴⁹ com a devolutiva sobre as ações realizadas entre os anos de 2013 a 2016.

No ano de 2017, a Portaria Intersecretarial SMDHC/SME 002/2017⁵⁰ instituiu o projeto “Portas Abertas: Português para Imigrantes”. Desde então, em parceria com a Rede Municipal de Ensino vinculada à Secretaria Municipal de Educação, a PMPI contribui com a oferta regular de cursos para o ensino-aprendizagem da Língua Portuguesa, destinados à população imigrante e refugiada residente no município de São Paulo.

No início de 2018, foi formalizada a alteração do nome da CPMig para Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMig-TD). Segundo o atual Coordenador da CPMigTD, Vinicius Duque, a Coordenação de Políticas para Imigrantes incorporou a temática do Trabalho Decente por dois motivos: em primeiro lugar, há uma proximidade nas ações desenvolvidos pelas duas pastas, já que os imigrantes e refugiados, por vezes, fazem parte da população submetida às condições desumanas de exploração e aos subempregos; e, um segundo motivo de

Decente (CPMigTD).

⁴⁹ SÃO PAULO (SMDHC); OIT. Op. cit.

⁵⁰ SÃO PAULO (Cidade). *Portaria Intersecretarial SMDHC/SME 002, de 18 de agosto de 2017*. Institui o Projeto “Portas Abertas: Português para Imigrantes” por meio de parceria entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e a Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PORTAS_ABERTAS/PORTARIA%20INTERSECRETARIAL%20SMDHC-SME.PDF> Acesso em 11 mar. 2021

ordem bastante pragmática: com algumas mudanças de reestruturação na SMDHC, houve o temor de que a temática sobre o Trabalho Decente “se perdesse”, isto é, com a extinção da coordenadoria que tratava sobre o tema, as iniciativas em prol do trabalho decente poderiam ser prejudicadas. Assim, a CPMig incorporou a temática e ampliou o seu escopo de ação, tornando-se a CPMigTD⁵¹.

Em 2019, a SMDHC, o CMI e a Comissão Organizadora da Conferência (COM) realizaram a 2ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes: Somos tod@s Cidadãos. O intuito da conferência foi aprofundar o processo de participação social e diálogo com a população imigrante de São Paulo, diretriz fundamental da PMPI desde sua promulgação⁵².

Publicado em agosto de 2020, o I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo⁵³ (doravante, “Plano”) é resultado de um processo participativo constante, o qual se iniciou em 2013, com a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, e culminou nas 78 propostas dessa 2ª edição da Conferência, realizada em dezembro de 2019.

Ademais, o Plano foi construído dentro dos marcos da PMPI e de normativas internacionais e nacionais sobre o tema das migrações e do refúgio. Foi ela-

⁵¹ Informação obtida através de entrevista (online) realizada no dia 02 de fevereiro de 2021 com Vinicius Duque, atual coordenador da Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMigTD).

⁵² SÃO PAULO (SMDHC), 2020. Op. cit.

⁵³ Ibid.

borado pela SMDHC a partir do apoio técnico prestado à Prefeitura da Cidade de São Paulo pela OIM e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR)⁵⁴.

O Plano foi concebido como dispositivo para planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo e tem sua vigência programada para os anos de 2021-2024. O CMI é o órgão responsável pelo monitoramento da execução do Plano, considerando as diretrizes da transparência, da prestação de contas e da revisão junto à sociedade acerca da implementação das ações previstas. Ao final do período, em 2024, a avaliação do Plano junto à sociedade deverá orientar as discussões e construção do segundo Plano de Políticas Para Imigrantes de São Paulo⁵⁵.

O Plano configura um relevante marco da Prefeitura de São Paulo na construção de uma governança migratória local, já que fortalece estrategicamente a PMPI e assegura a continuidade do processo de construção de políticas públicas sob o prisma da participação social e do reconhecimento da população imigrante e refugiada como detentora de direitos⁵⁶.

A experiência da Prefeitura de São Paulo de desenvolvimento e implementação de políticas públicas para a governança migratória local tem atraído a atenção e o reconhecimento de diversos atores nacionais

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

e internacionais, em razão do protagonismo de suas iniciativas, do formato participativo de suas ações e, ainda, dos resultados relevantes alcançados em um período de tempo relativamente curto⁵⁷.

Neste sentido, a OIM e o ACNUR apoiam e corroboram as ações do poder público municipal de São Paulo, atestando que São Paulo está “na vanguarda das políticas municipais para refúgio e migrações no Brasil”⁵⁸.

Exemplo do reconhecimento e atenção que tem atraído, a cidade de São Paulo foi destaque, em 2019, do relatório “Indicadores da Governança Migratória Local”⁵⁹, desenvolvido pela OIM em parceria com a Unidade de Inteligência da The Economist.

São Paulo foi uma das três cidades globais selecionadas para a iniciativa piloto de aplicação e análise dos indicadores locais de governança migratória, ao lado de Accra(Gana) e Montreal(Canadá). De acordo com a Prefeitura de São Paulo⁶⁰, a escolha refletiu o pioneirismo da cidade na gestão e inovação nas políticas para imigrantes e refugiados, já que a cidade estruturou políticas-chave ao longo da última década.

Novamente, em dezembro de 2020, a cidade de São Paulo foi destaque em razão de sua política imigratória: recebeu a certificação “MigraCidades - Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil”. O

⁵⁷ BARALDI, SAMPAIO. Op. cit.

⁵⁸ SÃO PAULO (SMDHC), 2020. Op. cit., p.10.

⁵⁹ OIM. Op. cit.

⁶⁰ SÃO PAULO (SMDHC), 2020.Op cit.

projeto MigraCidades é fruto da parceria entre a OIM e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O processo de certificação do MigraCidades avalia as políticas locais, identificando potencialidades e oferecendo a certificação aos governos que cumprem os requisitos fundamentais para uma boa governança migratória local⁶¹.

Conclusão

Embora a competência para elaboração e efetivação da política migratória pertença ao âmbito federal do Brasil, a situação de vulnerabilidade da população refugiada e imigrante demanda respostas urgentes e políticas públicas que considerem as suas especificidades. Neste cenário, o poder público municipal destaca-se como o agente institucional mais próximo dessa população e dos desafios impostos pela dinâmica das migrações internacionais.

Não obstante ser reconhecida historicamente como polo acolhedor de imigrantes, o poder público municipal da capital paulista viu-se desafiado a assumir um papel mais proativo em relação à temática na última década. A partir de 2013, na cidade de São Paulo, iniciou-se uma mudança no padrão de governança da migração, isto é, na gestão da política municipal relativa a imigrantes e refugiados.

⁶¹ SÃO PAULO. Secretaria Especial de Comunicação. Políticas migratórias de São Paulo recebem certificação, 29 dez. 2020. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/politicas-migratorias-de-sao-paulo-recebem-certificacao>> Acesso em: 11 mar. 2021.

O caso de São Paulo provoca reflexões a respeito das políticas públicas existentes no Brasil concernentes a essa população. Seria plausível tomar a experiência de construção de políticas públicas do município de São Paulo como paradigma para repensar as responsabilidades e atribuições do poder público no Brasil em relação à população refugiada e imigrante? Ou o caso do município de São Paulo seria apenas uma exceção?

A partir da revisão bibliográfica, da pesquisa documental e das entrevistas realizadas, conclui-se que a experiência do município de São Paulo pode ser tomada como um modelo que poderia ser replicado nos demais poderes municipais do país, consolidando um novo paradigma para o tratamento da população imigrante e refugiada que vive no Brasil: uma política emancipatória que entende o imigrante, o refugiado, o apátrida, o ser humano que migra como um sujeito de direitos, que deve ter a sua ação e participação políticas asseguradas e os seus Direitos Humanos respeitados e efetivados.

Referências Bibliográficas

ALEXANDER, M. Local Policies Toward Migrants as an Expression of Host-Stranger Relations: A Proposed Typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies* v. 29, n. 3, p. 411–430, 2003.

BARALDI, C.; SAMPAIO, C. Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Pau-

- lo. In: *Documentos de Projetos, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*, 2019.
- BARBER, B. *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press, 2013.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2015.
- CAPONIO, T.; BORKERT, M. (Ed.). *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- DOOMERNIK, J.; ARDON, D. The City as an Agent of Refugee Integration. *Urban Planning*, 2018, v. 3, n 4, p. 91–100, 2018.
- HATHAWAY, O. A. Do human rights make a difference? *Yale Law Journal*, v.111, p. 1935-2042, 2005.
- JUBILUT, L. L. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 22, n.43, p.11-33, Dez .2014
- MAHLKE, H. Desafios à Consolidação do Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados. In: *12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Anais do 12º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Salvador, 2014, p.1-15.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Indicadores Da Governança Migratória (MGI): A Cidade de São Paulo, 2019.

SALLES, D. M. N. N; GONÇALVES, F. C. N. I. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.1, n.2, p.111-132, Dez. 2016.

SÃO PAULO. *Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes (2021-2024)*. São Paulo, 2020.

SÃO PAULO. *Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; OIT. Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo*. São Paulo, 2016.

UIA CITIES. *Urban Innovative Actions*. Urban Innovative Actions, 2018.

A influência do Papa Francisco frente às questões do refúgio

Terezinha de Souza Pacheco*

Introdução

A contribuição deste capítulo está vinculada à temática do livro “Direitos humanos e vulnerabilidades e o Direito Internacional dos Refugiados” sobre a situação dos refugiados frente às adversidades encontradas na nova sociedade de acolhida, especialmente, no que envolve a ética do cuidado cuja discussão se fundamenta em princípios filosóficos e teológicos. Portanto, o enfoque em pauta está nos aspectos religioso e cultural dos refugiados que, num mundo cada vez mais globalizado, produz um impacto entre culturas diferentes. Isso se constitui um grande desafio, pois afeta a pessoa no mais íntimo de si mesma, na sua subjetividade.

A abordagem principal é compreender o valor do cuidado humano na relação com o estrangeiro-refugiado com a participação dos autores Emmanuel Levinas – obra “*Totalité et infini*”¹, Hans Küng com “Religiões

*Mestre em Educação e pesquisadora no Programa “Instituições de Ensino, Políticas e Práticas Pedagógicas”, sob a orientação da Prof.^ª Dra. Maria de Fátima Barbosa Abdalla, da Universidade Católica de Santos. Associada à Cátedra Sérgio Vieira de Mello – UniSantos. Graduada em Ciências Religiosas na Faculdade de Teologia da PUC-Campinas. Atua como vice-presidente na ONG Irmã Maria Dolores em São Vicente.

¹ LEVINAS, E. *Totalité et infini*. Paris: Maury-Imprimeur, 2010.

do mundo: em busca de pontos comuns”², Leonardo Boff – “Princípio de compaixão e cuidado”³. Também, outros autores e o art. 2º do Estatuto do Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁴, tiveram lugar para aprofundar esta reflexão.

O estudo é de caráter conceitual, por ser a realidade dos refugiados tratada em problemáticas gerais e não com dados e recortes específicos. Sua finalidade é reunir subsídios para prover espaços de diálogo no engajamento inter-religioso, com vistas a promover uma convivência pacífica e solidária, e trazendo as bases para a possibilidade de construir alternativas de superação, autonomia e incentivo na condução da vida dos refugiados.

1. Contextualização do Estrangeiro-Refugiado no Processo de Integração

Quem é esse estrangeiro, e mais, esse estrangeiro-refugiado? Na percepção de Schütz⁵, a representação desse ser humano - estrangeiro-refugiado - é frequentemente traduzida pelo estado de viagem. A imagem é definida por uma mala como seu único resíduo e elo

² KUNG, H.. *Religiões do mundo: em busca de pontos comuns*. Tradução Carlos Almeida Pereira. Campinas, SP: Verus Editora, 2004. p.17.

³ BOFF, L. *Princípios de Compaixão e Cuidado*. Petrópolis - RJ: Vozes, 2000.

⁴ Disponível em: <<https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

⁵ ZERMANI, M. Alfred Schütz. *L'étranger et sa compréhension du groupe d'accueil*. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-societes-2005-3-page-99>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

material de sua terra de origem. Assim, voltar-se para o estrangeiro-refugiado é percorrer historicamente o caminho da vulnerabilidade. Para a escritora Julia Kristeva⁶, desde as sociedades primitivas, nos grupos humanos mais selvagens, a violência é um vetor de exclusão e expulsão que fere a ética humana. O estrangeiro-refugiado tornou-se partícipe no contexto de crises políticas, econômicas e sociais como a revolução burguesa, as duas guerras mundiais e outras locais, regionais. A imigração e o refúgio são reconhecidos pelo Direito Internacional como importantes questões de Direitos Humanos, pois os migrantes e refugiados são particularmente mais vulneráveis à discriminação e opressão.

Os imigrantes, principalmente aqueles admitidos por razões humanitárias, e refugiados carregam o estigma da condição de estrangeiro e, por isso, são os primeiros a serem perseguidos quando as condições sociais e econômicas apontam para a percepção de escassez, especialmente no mercado de trabalho e no acesso a bens, direitos e prestações sociais⁷.

Muitos esforços após a II Guerra Mundial marcaram a urgência de atender a necessidade dos refugiados nesse momento histórico da humanidade para chegar a um entendimento legal. A Convenção relativa o Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁸

⁶ KRISTEVA, Julia. *Étrangers à nous-mêmes*. Paris: Éditions Fayard, 1988. p.10

⁷ LOPES, C. M. S.. A atuação do ministério público do trabalho em matéria de imigração e refúgio. In: Gediel, J. A. P.; Godoy, G. de G. *Refúgio e Hospitalidade*. Belo Horizonte: Editora Kairós, 2016, p. 132

⁸ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

deu o primeiro passo para a definição do status de refugiado, a qual continua como referência determinante até o presente. E, também, em 1951, a Organização das Nações Unidas (ONU) gerou o ACNUR com os objetivos de dar proteção e suporte na garantia dos direitos conquistados em prol dos refugiados⁹.

Na contemporaneidade, o quadro se apresenta em nível planetário num movimento constante de crises humanitárias em que se recorre com todo vigor em operacionalizar o processo de integração das pessoas em situação de refúgio.

Nesta perspectiva buscou-se entender o conceito de integração pela mensagem do Papa Francisco, em 2018, no Dia Mundial do Migrante e do Refugiado: A integração não é uma assimilação, que leva a suprimir ou a esquecer a própria identidade cultural. Pois, integrar, situa-se no plano das oportunidades de enriquecimento intercultural geradas pela presença de migrantes e refugiados¹⁰.

São muitos os critérios da integração, desde as provisões básicas das garantias jurídicas até àquelas que possibilitam uma adesão a um modo de vida, a valores éticos como a fraternidade, a laicidade, entre outros. E, assim, construir tolerância, convivialidade pela partilha dos bens espirituais.

⁹Disponível em: <<https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>>. Acesso: 18 fev. 2021.

¹⁰Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/messages/migration/documents/papa-francesco_20170815_world-migrants-day-2018.html>. Acesso: 05 fev. 2021.

1.2 Questões Religiosas e Culturais

Na perspectiva histórica, a religião como expressão humana e sua cultura como eixo de reflexão teológica têm um papel determinante nos processos das inter-relações humanas¹¹. E pela percepção do teólogo Hans Küng¹² na cultura ou civilização, em sentido lato, a religião está sempre incluída. Para o autor, a cultura num grupo social envolve os conhecimentos e procedimentos de natureza técnica, econômica, científica social ou religiosa. Nesta direção, as considerações quanto à vivência religiosa, às cosmovisões, à herança religiosa são passos indispensáveis para atingir a questão central que é saber quais são as possíveis interações religiosas e culturais entre os refugiados de um determinado grupo com a sociedade de acolhida para assim conquistar uma melhor compreensão das necessidades nesta dimensão imaterial. Pressupõe-se que a interação cultural ajuda no processo de integração do refugiado por elevar a autoestima ao se sentir pertencente no novo ambiente de acolhida ao contribuir com sua bagagem cultural.

Desse modo, uma estratégia viável é desenvolver um modelo de integração nos aspectos citados, reconhecendo as suas principais dificuldades em solo es-

¹¹ SALLES, Walter. O estudo teológico da religião: Uma aproximação hermenêutica. *Cadernos Teologia Pública*. Ano III – Nº 24 – 2006. p.9

¹² KUNG, Hans. *Religiões do mundo: em busca de pontos comuns*. Tradução Carlos Almeida Pereira. Campinas, SP: Verus Editora, 2004. p.22.

trangeiro e o nível de influência da religiosidade para favorecer essas interações. Nesta perspectiva integradora é necessário enxertar uma abertura para a cultura da alteridade.

2. Vias de Integração: a ética do agir humano

Com o olhar na vulnerabilidade, o Emmanuel Lévinas, é considerado o pensador da alteridade. Ele desenvolve esse tema numa concepção da responsabilidade ao apelo da presença do outro – o rosto¹³. Ele identifica o rosto como revelação do ser. A presença sensível deste casto pedaço de pele, com testa, nariz, olhos, boca¹⁴. Numa relação ética, o rosto é o elo que possibilita a acolhida, o encontro. A primazia do Outro e a busca da justiça são tidos como elementos chaves na visão de Lévinas¹⁵. Na perspectiva de Paul Ricoeur, filósofo fortemente influenciado pela ética de Levinas, mas, diverge dele no ponto em que concebe a vulnerabilidade sob a ética da reciprocidade, que institui o outro como meu semelhante e eu mesmo como o semelhante do outro¹⁶, tomando a forma de filosofia do agir humano pela responsabilidade mútua¹⁷. Esta ideia ricoeuriana corresponde à regra de ouro que tem a lógica da equivalência. Essa regra instaura entre o que um faz, e o que é feito a outro.

¹³ RUGGIERO, Leticia. *A Ética e a descoberta do outro*. Curitiba: Vide Editorial, 2010. p. 69.

¹⁴ LEVINAS, E. *Entre nós. Ensaios sobre a alteridade*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 59.

¹⁵ RUGGIERO. Op.cit., p. 75.

¹⁷ RICOEUR, P. *Amor e Justiça*. Lisboa: Edições 70, Lda, 2010, p. 33.

Em todas as grandes religiões, existe uma espécie de regra de ouro. Essa já foi atestada por Confúcio: O que não desejas para ti, também não o faças aos outros (551- 489 a.C.); também no judaísmo, em formulação negativa: Não faças aos outros, o que não queres que te façam a ti (Rabi Hillel, 60 a.C.- 10 d.C.); com Jesus de Nazaré, em forma positiva: O que quereis que os outros vos façam, fazei-o vós a eles (Mt 7,12;Lc 6,31); no budismo: Um estado que não é agradável ou prazeroso para mim não o será para o outro; e como posso impor ao outro um estado que não é agradável ou prazeroso para mim? (SamyuttaNikayaV,353.3-342.2); e no islamismo: Ninguém de vocês é um crente a não ser que deseje para seu irmão o que deseja para si mesmo¹⁸.

As religiões não apresentam somente mandamentos e atitudes éticas, mas principalmente figuras históricas concretas como os sábios e mestres e discípulos cristãos, São Francisco de Assis, Martin Luther King, Madre Tereza de Calcutá, Irmã Dulce, os seguidores de Maomé, de Buda, Krishna, Confúcio, e de outras confissões e derivações¹⁹.

Nestes tempos em que a questão dos refugiados ganha números em níveis crescentes e, desde 1951, é conduzida por um sistema jurídico internacional, político e social, busca-se aqui propor alternativa paralela que favoreça a acolhida na nova sociedade mediada pelo aspecto da espiritualidade. O pensamento levina-siano contribui na medida em que o diálogo e a ação

¹⁸ *Ibid*, p. 35.

¹⁹ Disponível em: <<https://biblat.unam.mx/pt/revista/bioethikos/articulo/a-importancia-da-dimensao-espiritual-na-pratica-dos-cuidados-paliativos>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

acontecem dentro de um relacionamento ético contra a indiferença e o isolamento²⁰. Estabelece, neste contexto, a cultura do encontro e da solidariedade, compondo uma epistemologia humanista que transcende os elementos de uma ontologia do ser.

Num sentido amplo, o humanismo significava o reconhecimento de uma essência invariável chamada homem, a afirmação de seu lugar central na economia do Real e de seu valor engendrando todos os valores; respeito da pessoa, em si e no outro, impondo a salvaguarda de sua liberdade; realização da natureza humana, da inteligência na Ciência, da criação na Arte; do prazer na vida cotidiana; [...]²¹.

Neste campo ético, o agir humano se apoia na cultura do respeito que segundo o teólogo Leonardo Boff, ela se revela como cultura do cuidado de uns para os outros e para a casa comum. Esta casa comum, a Terra, em última instância, exige o cuidar do Sagrado que arde em nós e que nos convence de que é melhor abraçar o outro do que rejeitá-lo e que a vida vale mais que todas as riquezas deste mundo²².

3. Ideal de Convivência: uma visão planetária da vida

A encíclica do Papa Francisco cujo título “Fratelli tutti [Todos Irmãos]” é uma citação inspirada nas “Admoestações” em que resumem a espiritualidade de São

²⁰ LIMA, M. A. *Educação, Ética e Alteridade*. Curitiba: Vide Editorial, 2010. p. 113.

²¹ LEVINAS, E. *Difficile Liberté*. Paris: Albin Michel, 2010. p.283

²² Disponível em: <<https://leonardoboff.org/2015/08/22/como-cuidar-de-nossa-casa-comum/>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

Francisco de Assis²³. Esta encíclica contempla uma fraternidade que se estende não só aos seres humanos, mas imediatamente também à Terra, em plena sintonia com a outra encíclica do pontífice, a *Laudato si'*, visível exortação à caminhada franciscana, pois aponta uma compreensão acolhedora das diferentes formas de vida terrena²⁴.

A *Fratelli tutti* conjuga, ao mesmo tempo, a fraternidade e a amizade social. Esse é o núcleo central do texto e do seu significado. O realismo que atravessa as páginas dilui todo romantismo vazio, sempre à espreita quando se trata de fraternidade. A fraternidade não é apenas uma emoção, ou um sentimento, ou uma ideia – por mais nobre que seja – para Francisco, mas sim um fato que, depois, implica também a saída, a ação (e a liberdade): De quem eu me faço irmão? A fraternidade requer o tempo do tédio. O ódio é pura excitação. A fraternidade é aquilo que permite que os iguais sejam pessoas diferentes. O ódio elimina o diferente. A fraternidade salva o tempo da política, da mediação, do encontro, da construção da sociedade civil, do cuidado²⁵.

O espírito da encíclica *Fratelli Tutti* sobre a fraternidade e a amizade social apresenta um novo paradigma relacional, de uma consciência lúcida com tudo

²³ Papa Francisco. *Carta Encíclica Fratelli Tutti*. Roma, 4 de outubro de 2020.

²⁴ Papa Francisco. *Carta Encíclica Laudato Si'*. Roma, 24 de maio de 2015.

²⁵ SPADARO, A. *Fratelli Tutti*: um guia para a leitura da encíclica do Papa Francisco. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/603448-fratelli-tutti-um-guia-para-a-leitura-da-enciclica-do-papa-francisco-artigo-de-antonio-spadaro>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

que se conecta, com o Planeta Terra – nossa casa comum; com o outro; com o homem e a mulher em sua humanidade.

Como pensar e viver um agir humano que torne possível romper com os muros e criar pontes? As dificuldades estão presentes na medida em que a bússola da gestão sociopolítico-econômico está orientada para o individualismo que desconstrói o reconhecimento do valor humano como premissa ética dando lugar a conflitos que fragilizam a justiça social, os direitos humanos e a democracia.

Um dos eixos da Encíclica *Fratelli Tutti*, Todos irmãos, é a figura paradigmática do bom samaritano que reporta ao conceito de alteridade gestado por Lévinas, pois evoca a responsabilidade à vulnerabilidade do outro²⁶. Quem é nosso próximo, no diálogo evangélico narrado por São Lucas (10,29-37) e que o Papa Francisco diz²⁷:

Com quem te identificas? É uma pergunta sem rodeios, direta e determinante: a qual deles te assemelhas? Precisamos reconhecer a tentação que nos cerca de se desinteressar dos outros, especialmente dos mais frágeis. Digamos que crescemos em muitos aspetos, mas somos analfabetos no acompanhar, cuidar e sustentar os mais frágeis e vulneráveis das nossas sociedades desenvolvidas. Habitamo-nos a olhar para o outro lado, passar à margem, ignorar as

²⁶ Disponível em: <https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

²⁷ Papa Francisco. *Carta Encíclica Fratelli Tutti*. Roma, 4 de outubro de 2020.

situações até elas nos caírem diretamente em cima²⁸.

Estas Encíclicas, *Fratelli Tutti e Laudato si*, podem ser inspiração para um caminho de fraternidade; um percurso para exercer a humanidade e construir pontes para a conquista da justiça e da paz com todos.

3.1 A religião como Prática de Humanização para a Integração

O termo religião tem em sua etimologia a ideia de religar. Tem a princípio origem latina *religio* que traz em seu bojo a ideia de integrar . Assim, é possível interpretar conceitualmente o termo religião no recorte do poema “Se Deus” de Fernando Pessoa:

Mas se Deus é as flores e as árvores
E os montes e sol e o luar,
Então acredito nele,
Então acredito nele a toda hora,
E a minha vida é toda uma oração e uma
missa,
E uma comunhão com os olhos e pelos
ouvidos²⁹.

Na compreensão de Leonardo Boff³⁰, acreditar neste horizonte religioso e de sua expressão social como igrejas, templos, sinagogas, mesquitas e caminhos espirituais é se inundar dos valores altamente éticos de amor incondicional. A solidariedade, o senso de interdependência entre todos e o cuidado de uns para com os outros e com a natureza, são atitudes para

²⁸ Ibid.

²⁹ ROGNON, F. *La religion*. França: Éd. Hatier, 2019. p.6.

³⁰ Boff, L. *Entre o caos e a ordem*. Entrevista concedida a Rodrigo Bertolotto. Disponível em: < <https://leonardoboff.org/2020/10/07/entrevista-entre-o-caos-e-a-ordem/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

responder a integração dos refugiados na sociedade de acolhida. A pergunta subjacente é: O refugiado diante das adversidades, próprias dos impactos de deslocamento, pode encontrar suporte para sua autoestima ao inserir-se no convívio religioso?

O fenômeno da globalização, do consumismo, da agressividade midiática, em grande parte, impede ou dificulta desenvolver a cultura do encontro onde se dá o cultivo da relação fraterna. A fraternidade é um desafio e pede tempo de acolhida, de diálogo e da descoberta mútua³¹. No Capítulo, “As religiões ao serviço da fraternidade no mundo”, Encíclica *Fratelli Tutti*, o Papa Francisco destaca³² que:

As várias religiões, ao partir do reconhecimento do valor de cada pessoa humana como criatura chamada a ser filho ou filha de Deus, oferecem uma preciosa contribuição para a construção da fraternidade e a defesa da justiça na sociedade. O diálogo entre pessoas de diferentes religiões não se faz apenas por diplomacia, amabilidade ou tolerância. [...], o objetivo do diálogo é estabelecer a amizade, a paz, harmonia e partilhar valores e experiências morais e espirituais num espírito de verdade e amor³³.

Os problemas persistentes que afetam a inclusão social dos refugiados necessitam da sociedade de acolhida esforços no sentido de intensificar ações voltadas para a tolerância. Mas, o que se entende por tolerân-

³¹ Carta Encíclica Fratelli Tutti sobre a Fraternidade e a Amizade Social. São Paulo: Edições Loyola, 2020.

³² Ibid.

³³ Ibid.

cia? O que quer dizer esta palavra na linguagem da Encíclica *Fratelli Tutti*³⁴? No capítulo IV, sob o título “Um coração aberto ao mundo inteiro”³⁵, o Papa Francisco fala sobre o tema dos migrantes, cuja explicação dada pelo Cardeal Dom Orani Tempesta, diz:

que o ideal seria ninguém deixar a sua terra natal, mas se, forçado por algumas circunstâncias específicas, as pessoas tiverem de buscar outras regiões, que vigore para elas a fraternidade universal: onde quer que esteja ou vá, encontre irmãos e irmãs capazes de lhes aplicar concretamente os verbos: “acolher, proteger, promover e integrar”³⁶.

Neste viés fraterno que se anela à ideia de tolerância, o Texto *Fratelli Tutti* entende que acolher na situação atual, significa antes de tudo oferecer aos migrantes ou refugiados as melhores possibilidades de entrada segura e legal nos países de chegada; proteger implica ações em defesa dos direitos e da dignidade dos migrantes e refugiados, independentemente da sua situação migratória; promover é criar todas as condições que dignificam a vida dos que são acolhidos e bem como das comunidades que os acolhem. Dentre tais dimensões, seja reconhecido o justo valor à dimensão religiosa, garantindo a todos os estrangeiros presentes no território a liberdade de profissão e prática da religião; O último verbo, integrar, situa-se no pla-

³⁴ Papa Francisco. Carta Encíclica *Fratelli Tutti*. Roma, 4 de outubro de 2020.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ TEMPESTA, Cardeal Orani João. Arcebispo Metropolitano de São Sebastião do Rio de Janeiro, RJ - Vatican News.

no das oportunidades de enriquecimento intercultural geradas pela presença de migrantes e refugiados. “A integração não é uma assimilação, que leva a suprimir ou a esquecer a própria identidade cultural”³⁷. Para isso se concretizar é preciso criar critérios de integração que incorporem dialogicamente os três verbos anteriores: acolher; proteger; promover.

Esta fraternidade, também convocada por Lévinas sobre a ética da alteridade³⁸, começa com a consideração do outro, com sua história, sua experiência, seu sofrimento, aspirações e seus direitos fundamentais.

3. Integração do Refugiado à nova sociedade - país de acolhida

Algumas perguntas emergem nesta discussão com a proposta de mobilizar concepções e ações sobre a premência da situação de refúgio em dimensões globais. A vulnerabilidade do outro, do refugiado deve registrar inquietude e indignação. Então, quais são os esforços que devem levar os refugiados a alcançar uma integração na perspectiva da ética do cuidado?

De modo atuante, a Encíclica *Fratelli Tutti* fala de fraternidade como um caminho possível em que o ser humano pode trabalhar a sua humanidade reconhecendo-se com o outro uma abertura para instaurar a

³⁷ Mensagem do Papa Francisco para o Dia Mundial do Migrante e do Refugiado, em 14 de janeiro de 2018.

³⁸ AFONSO, M.R. *A responsabilidade por outrem na ética de Lévinas*. 2007. Disponível em: < <https://silo.tips/download/a-responsabilidade-por-outrem-na-etica-de-levinas>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

paz. E na diversidade de religiões – cristãos, islâmicos, judeus, matizes africanas e orientais e outras expressões religiosas podem fazer do diálogo a chave para “estabelecer amizade, paz, harmonia e partilhar valores e experiências morais e espirituais num espírito de verdade e amor”³⁹.

Diálogo, liberdade religiosa, escuta mútua estão no coração das religiões em sua universalidade. Portanto, um entendimento universal entre religiões deve ser um *éthos*⁴⁰ comum que não deverá substituir a religião⁴¹. As abordagens de diferentes religiões são importantes quando os olhos estão voltados para o objetivo comum porque contribui para a superação de divisões e geram equilíbrio na busca de sentido à vida. O *éthos* traduz-se na concepção filosófica de Leonardo Boff,

a morada, o abrigo permanente, seja dos animais (estábulo), seja dos seres humanos (casa) [...] A morada o enraíza na realidade, dá-lhe segurança e permite a ele sentir-se bem no mundo [...] o *éthos* não é algo acabado, mas algo aberto a ser sempre feito, refeito e cuidado como só acontece com a moradia humana. *Ethos* se traduz, então, por *ética*⁴².

Num paradigma secular, o poema de Eduardo Galeano revela que já estão enraizadas motivações suficientes para a convergência em um ideal humano, em um *éthos* comum.

³⁹ Carta Encíclica Fratelli Tutti sobre a Fraternidade e a Amizade Social. São Paulo: Edições Loyola, 2020.

⁴⁰ BOFF, L. *Ethos Mundial: um consenso mínimo entre os humanos*. Rio de Janeiro: Record, 2009. p.30.

⁴¹ KUNG. Op. cit.

⁴² BOFF. Op. cit.

Teu Deus é judeu,
a tua música é negra,
o teu carro é japonês,
a tua pizza é italiana,
o teu gás é argelino,
o teu café é brasileiro,
a tua democracia é grega,
os teus números são árabes, as tuas letras
são latinas.
Eu sou teu vizinho. E ainda me chamas
estrangeiro?⁴³.

A Campanha da Fraternidade da Congregação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)⁴⁴ deste ano vem com a espiritualidade ecumênica consolidar o conteúdo das Encíclicas *Fratelli Tutti e Laudato Si*, expresso, no decorrer deste estudo, nos termos acolhimento, proteção, promoção e integração do outro. É a proposta fenomenológica de Lévinas que entende a responsabilidade pelo outro como ser ético. A busca do diálogo religioso ecumênico na sociedade se constitui como possibilidade transformadora na compreensão do tema “Fraternidade e Diálogo: compromisso de amor”. A fraternidade e a amizade social são objetos dos textos eclesiais, amplamente debatidos nos trabalhos em prol de uma nova mentalidade inter-humana. É uma vereda que pode ajudar os refugiados e todas as pes-

⁴³ GALEANO, Eduardo. *As Veias Abertas da América Latina*. Porto Alegre: Editora L&PM, 1971.

⁴⁴ A Campanha da Fraternidade Ecumênica (CFE) é proposta pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) como parte do itinerário quaresmal em preparação para celebrar a Páscoa do Senhor. Em conjunto com as demais Igrejas-membro do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (Conic), a CFE 2021 é a quinta edição dessa iniciativa que fortalece a caminhada ecumênica da Igreja conforme o convite de São João Paulo II na carta encíclica *Ut Unum Sint*.

soas a se apropriarem dos valores cujo significado está no contexto da relação Eu/Outro como encontro ético.

A verdadeira fraternidade só é possível se nos abrimos à acolhida daquilo que o outro possui como próprio, único, que me é oferecido como dom, da mesma maneira que eu, ao entrar em diálogo com o outro, me torno oferenda para que ele possa acolher-me e enriquecer-se com aquilo que lhe ofereço⁴⁵.

Qual lugar se convém aos refugiados? As políticas migratórias destinadas aos refugiados estão sempre em processo de reajustamento, próprio das necessidades jurídicas e históricas da humanidade. Este estudo trata-se do relacionamento cotidiano com possibilidade de reinventar as relações com os refugiados para melhor integração na nova sociedade, a de acolhida. Espaços comunitários de diferentes crenças, como escolas confessionais, templos, igrejas, sinagogas, mesquitas poderiam desenvolver práticas de fraternidade, como por exemplo, estimular a partilha de experiências de vida com as diferentes culturas presentes.

A riqueza em conhecer a lógica do outro em sua complexidade cultural faz com que no grupo a pessoa se extraia de sua situação individual para uma reflexão em esfera coletiva. Assim, o refugiado tem uma abertura para constituir-se em dignidade e desenvolver seu potencial com equilibrada autoestima. Portanto, apoiar ações precisas de acolhimento exige certamente

⁴⁵ MOROI, G. L. *Uma reflexão sobre a Campanha da Fraternidade*. 2021 Disponível em: <<https://www.faculdadejesuita.edu.br/artigo/uma-reflexao-sobre-a-campanha-da-fraternidade-2021-17022021-085324>>, Acesso em: 04 jan. 2021.

uma ética que abranja as visões de Levinas, da alteridade radical e, também, a de Paul Ricoeur, na filosofia do agir humano pela reciprocidade⁴⁶.

Apostar no exercício ético dessas duas vertentes e revestir-se do espírito da Campanha da Fraternidade Ecumênica de 2021 pode trazer um valor suplementar para o diálogo que é o instrumento principal na construção fraterna do quadro social dos refugiados no ambiente de pluralidade religiosa e cultural.

Conclusão

O percurso da ética do cuidado e do valor do cuidado na relação de integração do refugiado na sociedade de acolhida, sob o viés da cultura e da religião, parte da premissa de que o objeto social religião tem um papel de relevância histórica para a humanidade desde os primórdios até os dias atuais. Seu norte principal é sempre de ordem moral e ética e atrai áreas científicas como a teologia, filosofia, sociologia, psicologia e seus desdobramentos nas Ciências Humanas. A participação dos autores Levinas e Ricoeur no campo filosófico e do Papa Francisco e Leonardo Boff no campo teológico traduzem a capacidade de convergência possível entre as duas instâncias da realidade humana para assumirem a cultura do encontro. É neste contexto de onde ecoa a voz clamorosa do estrangeiro-refugiado, imagem definida por uma mala, é tão bem

⁴⁶ DUPONT, J. A concepção do sujeito ético na hermenêutica do “si-mesmo” ricoeuriana – debate entre a concepção ricoeuriana e lévinasiana. *Diálogos*, n. 19, p. 115-129, 2011. p.125-126.

representado pelo poeta angolano Moisés António em seu poema O viajante, cujo recorte diz:

Com a minha mala na mão, sou um
imigrante em marcha
Percorrendo o mundo em busca do meu
destino!
Nesta mala,
Carrego nela muitas coisas
Vou vagueando de terra em terra à busca
da paz,
Liberdade, Justiça, Abrigo, e finalmente um
recomeço para viver a vida!

...
Com a minha mala na mão,
Trago nela a determinação
Trago nela o amor
Trago nela a irmandade
E a força para um recomeço e,
Finalmente chegar com ela ao meu destino!

É legítimo reivindicar que as instituições envolvidas com a causa dos refugiados preservem com retidão todos direitos conquistados e se empenhem em garantir a complexidade das demandas que se impõem. Mas, também é legítimo o amparo psíquico e social desse refugiado para promover a dignidade de sua humanidade fundada na ética da alteridade. Assim, retomando as palavras do Papa Francisco, são necessárias ações concretas voltadas para a tolerância, com base nas práticas: acolher, proteger, promover e integrar. Acolher, oferecendo possibilidade de entrada segura e legal. Proteger os direitos e dignidades dos migrantes e refugiados, o que inclui a profissão e a prática de sua religião. Promover a construção fraterna do quadro social do migrante e refugiado no ambiente de pluralida-

de religiosa e cultural. Integrar como oportunidade de enriquecimento intercultural gerada pela presença de migrantes e refugiados.

Referências bibliográficas

AFONSO, M.R. *A responsabilidade por outrem na ética de Lévinas*. 2007.

BOFF, L. *Ethos Mundial: um consenso mínimo entre os humanos*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

_____. *Princípios de Compaixão e Cuidado*. Petrópolis - RJ: Vozes, 2000.

DUPONT, J. A concepção do sujeito ético na hermenêutica do “si-mesmo” ricoeuriana – debate entre a concepção ricoeuriana e lévinasiana. *Diálogos*, n. 19, p. 115-129, 2011.

GALEANO, Eduardo. *As Veias Abertas da América Latina*. Porto Alegre: Editora L&PM, 1971.

GODOY, G. de G. *Refúgio e Hospitalidade*. Belo Horizonte: Editora Kairós, 2016.

KRISTEVA, Julia. *Étrangers à nous-mêmes*. Paris: Éditions Fayard, 1988.

KUNG, H. *Religiões do mundo: em busca de pontos comuns*. Tradução Carlos Almeida Pereira. Campinas, SP: Verus Editora, 2004.

LEVINAS, E. *Entre nós. Ensaios sobre a alteridade*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. *Totalité et infini*. Paris: Maury-Imprimeur, 2010.

_____. *Difficile Liberté*. Paris: Albin Michel, 2010.

p.283

LIMA, M. A. *Educação, Ética e Alteridade*. Curitiba: Vide Editorial, 2010. p. 113.

MOROI, G. L. *Uma reflexão sobre a Campanha da Fraternidade*. 2021

RICOEUR, P. *Amor e Justiça*. Lisboa: Edições 70, Lda, 2010, p. 33.

ROGNON, F. *La religion*. França: Éd. Hatier, 2019.

RUGGIERO, Leticia. *A Ética e a descoberta do outro*. Curitiba: Vide Editorial, 2010.

SALLES, Walter. O estudo teológico da religião: Uma aproximação hermenêutica. *Cadernos Teologia Pública*. Ano III, n. 24, 2006.

Sofrimento Psíquico, Direitos Humanos e Políticas Públicas

Maria Izabel Calil Stamato*

Introdução

A Teoria Cultural-Histórica, criada por Lev Semenovitch Vigosty, e amplamente utilizada hoje na Psicologia Social, para estudar e atuar nos fenômenos psicossociais emergentes da contemporaneidade, é referenciada no materialismo histórico-dialético, que concebe a subjetividade humana como um processo em constante transformação, resultante da síntese das interações sociais, inseridas e determinadas pelo contexto cultural, social, econômico e político dos indivíduos. Constituída e configurada a partir de valores, crenças e ideologias predominantes no imaginário social coletivo, a subjetividade se desvela no subtexto dos discursos dos indivíduos, revelando sentimentos, motivos e pensamentos, e norteando escolhas, ações e comportamentos. Com base nesta concepção teórica, o Artigo traz uma breve reflexão sobre o sofrimento psíquico decorrente da vulnerabilidade da realidade da condição de refugiado, das atitudes de segregação, discriminação e preconceito da sociedade, alicerçadas no imaginário social coletivo, e da violação de direitos

*Doutora em Psicologia Social, Coordenadora do Mestrado Profissional em Psicologia, Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Católica de Santos, Professora, Supervisora e Orientadora do Curso de Graduação em Psicologia da mesma Universidade.

sociais, resultante da ausência de políticas sociais, que deveriam ser garantidas pelo Estado, conforme o Direito Internacional.

1. A Constituição da Subjetividade na Teoria Cultural-Histórica

A concepção de subjetividade proposta pela Teoria Cultural-Histórica, referencia-se em Lev Semenovitch Vigosty, (1896-1934), psicólogo que introduziu, na ciência psicológica, o conceito que o desenvolvimento intelectual do ser humano resulta das interações sociais e condições de vida¹. Falecido precocemente com 37 anos, em decorrência da tuberculose, e formado em Direito pela Universidade de Moscou e Literatura e História pela Universidade Popular de Shanyavskii, Vigotsky foi criador, em 1924, de um laboratório de Psicologia, na cidade de Gomel².

Extrapolando sua formação em Direito, destacou-se pelas críticas literárias e análises do significado histórico e psicológico das obras de Arte, trabalhos que incorporou no livro *Psicologia da Arte*, junto com sua Tese de Doutorado sobre *Psicologia da Arte*, defendi-

¹ STAMATO, Maria Izabel Calil. Exclusão social e Subjetividade: O Papel da Psicologia na Política de Assistência Social. In: STAMATO, Maria Izabel Calil; VIEIRA, Marina Tucunduva Bittencourt Porto; LEMOS, Daisy Inocência Margarida de, ALVES, Hélio (orgs.). *Psicologia e políticas públicas*. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2016. p. 11-30.

² OLIVEIRA, Martha Khol de. *Vygotsky: aprendizado e desenvolvimento: um processo sócio-histórico*. São Paulo: Scipione, 1997.

da em 1925³.

A partir de uma leitura crítica da produção teórica em Psicologia de sua época, com foco nas teorias da Gestalt, da Psicanálise, do Behaviorismo⁴, e das ideias iniciais do epistemólogo e psicólogo suíço Jean Piaget, propôs a reorganização da Psicologia, antecipando a unificação das Ciências Humanas, e criando o que denominou de Psicologia Cultural-Histórica⁵.

Pensador expoente da Revolução Russa de 1917, norteou sua teoria pelas ideias de Karl Marx e Friedrich Engels, concebendo o homem como um ser ativo, social e histórico; a sociedade como resultado da produção histórica do homem; as ideias como representações da realidade, que expressam as contradições dessa realidade; e a história como movimento constante do fazer humano, que gera a produção de ideias, a ciência e a Psicologia⁶.

Para esta teoria, a subjetividade humana se constitui a partir da realidade objetiva em que vivem os homens e a compreensão do mundo interno exige a leitura e compreensão do mundo externo, dois aspectos de um mesmo processo em que o homem atua e constrói ou modifica o mundo, que o constitui psicologicamente. Assim, o mundo psicológico resulta de uma relação dialética com o mundo social e cultural, mediada pela

³ Ibid

⁴ Ibid.

⁵ FURTADO, Odair. O psiquismo e a Subjetividade Social. In: BOCK, Ana M. Bahia; GONÇALVES, M. Graça M. *Psicologia Sócio-Histórica (uma perspectiva crítica em psicologia)*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 75-93.

⁶ Ibid.

linguagem, a partir da internalização da objetividade, geradora de sentidos pessoais⁷.

O rompimento da visão abstrata e metafísica do fenômeno psicológico, permite o desvelamento dos aspectos sociais presentes na construção dos fenômenos psicológicos e a superação da repressão, estigmatização, patologização e medicalização do sofrimento psíquico resultante de questões sociais, culturais, econômica e políticas. Ademais, contribui de forma significativa para a compreensão, a escuta e a busca de estratégias inovadoras de cuidado ao sofrimento vivenciado pelas pessoas em condição de exclusão social, como pessoas refugiadas.

2. A Subjetividade Social e o Imaginário Coletivo

Tendo como base os fundamentos teóricos da Psicologia Histórico-Cultural e como referência Vigotski (1896-1934), Luria (1902-1977) e Leontiev (1903-1979), as origens da vida consciente e do comportamento do homem são determinadas pelas condições externas da vida social e pelas interações sociais, inseridas no contexto histórico, social e cultural da existência humana⁸.

A partir dessa visão, os fenômenos psicológicos são compreendidos como psicossociais, por representarem reflexo do mundo externo no mundo interno, processos em interação contínua com a realidade.

⁷Ibid..

⁸FURTADO. Op. cit., p. 75-93.

A atividade humana caracterizada pelo trabalho social é um fator decisivo no processo de constituição da subjetividade humana, na medida em que a divisão de funções origina novas formas de comportamento, independente dos motivos biológicos elementares (instintivos), provocando o aparecimento dos motivos sociais do comportamento⁹.

Outro fator decisivo que determina a passagem da conduta animal à atividade consciente do homem é a linguagem, sistema de códigos, pelo qual são transmitidos e internalizados valores, crenças e visões, gênese de comportamentos, hábitos e sentimentos¹⁰.

Diferentemente dos animais, a atividade consciente do homem não está forçosamente relacionada com motivações biológicas, não está determinada por impressões vivas recebidas do meio ou pelas contingências da experiência individual direta, mas pela capacidade de abstração dessa impressão direta, pelo conhecimento da necessidade, base do comportamento humano.

Além dos programas hereditários e da experiência individual, fontes dos comportamentos animais, o homem tem uma terceira fonte, gerada pelos conhecimentos resultantes da assimilação da experiência acumulada no processo da história social, transmitidos pelo processo de aprendizagem.

Para a Psicologia Histórico-Cultural, as peculiaridades da consciência humana devem ser compre-

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

didadas a partir das condições sociais da vida historicamente constituídas, relacionadas ao trabalho social, ao uso das ferramentas e ao aparecimento da linguagem¹¹.

A atividade manufatureira, ao produzir ferramentas, gera a reestruturação de todo o sistema de comportamento, e a satisfação de necessidades passa a ser mediada por atos que antecipam e se relacionam com o resultado final, ligados à estrutura da atividade, constituindo a nova estrutura da atividade consciente.

O desenvolvimento da linguagem inicia-se pela construção do instrumento de trabalho, a ferramenta, que exige a mínima capacidade de simbolização, e, no decorrer de sua evolução, a partir do processo de abstração e generalização, cria um sistema simbólico um mundo de imagens internas, que possibilita a análise e classificação, mostrando que, no ser humano, a comunicação é o instrumento supremo do pensamento¹².

A construção do homem como humano se insere em sociedade organizada pelo trabalho, que tem a função social de modificar a natureza humana, marcando o início de um processo decorrente de leis sócio-históricas, que envolvem o processo de apropriação da cultura material e intelectual, que gera o desenvolvimento das funções psicológicas superiores do homem¹³.

A relação do homem com o mundo é intermediada pela vida em grupo e pela comunicação entre os membros do grupo, condições necessárias e específicas

¹¹ Ibid.

¹² FURTADO. Op. cit., p. 75-93.

¹³ Ibid.

de desenvolvimento da sociedade e dos indivíduos.

A noção de indivíduo é uma conquista da humanidade, com base na diferença, tendo como aspecto central a possibilidade do indivíduo exercer sua individualidade, seu potencial, sem depender de sua situação de classe. Entretanto, o capitalismo produz historicamente relações de poder, determinadas por diferenças econômicas, sociais e políticas, resultando na construção das sociedades de classe e da dominação do homem pelo homem, a partir da divisão social do trabalho e do aparecimento da mercadoria, que instrumentaliza a capacidade criadora do homem¹⁴.

Gera, assim, a contradição básica de uma sociedade de massa, que produz a ilusão do homem se sentir indivíduo versus diante do consumo de massa, que homogeneiza todos, ou seja se veem como indivíduos, mas agem como massa.

Os meios de comunicação de massa, as agências socializadoras - escola, família, igreja, emprego - e as agências controladoras - aparato repressivo do Estado - são responsáveis pela difusão e manutenção de sistemas de crenças e valores quem instituem formas de controle e autocontrole, visando minimizar a contradição entre individualismo e massificação.

Estes sistemas caracterizam a ideologia, o conjunto de valores, crenças sociais, concepções cognitivas, morais e estéticas, que servem aos interesses e aspirações das classes dominantes, destinado a perpetuar a

¹⁴ Ibid.

ordem social existente¹⁵.

Assim, a constituição da consciência coletiva e da subjetividade na sociedade capitalista, é determinada por uma ideologia que encobre os verdadeiros determinantes das circunstâncias sociais e transforma a aparência da diferença social em algo absolutamente natural.

Nesta concepção, a subjetividade, entendida no plano do indivíduo, exacerba as questões pessoais, desconsiderando que resulta de um campo socialmente construído, definido pela ideologia dominante e que embora se expresse no plano individual, não deve ser entendido como fenômeno psíquico pessoal, levando à penalização, rotulação, judicialização, patologização e medicalização dos sujeitos, negando a responsabilidade do Estado e da sociedade.

4. Vulnerabilidade, Resiliência e Situação de Risco

Na Psicologia Social¹⁶, os conceitos de vulnerabilidade, situação de risco e resiliência estão intimamente relacionados e precisam ser devidamente esclarecidos para se compreender a complexidade da relação entre Direitos Humanos, Vulnerabilidades e Direito Internacional dos Refugiados, tema do Capítulo.

O conceito de vulnerabilidade associa-se a um estado de extrema fragilidade, resultante de uma confi-

¹⁵ FURTADO. OP. cit., p. 75-93.

¹⁶ CALIL-STAMATO, Maria Izabel. *Protagonismo Juvenil: uma práxis sócio-histórica de resignificação da juventude*. 2008. 222p. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo/SP.

guração de vulnerabilidades de diferentes dimensões pessoais, sociais, econômicas, culturais e programáticos. Originário da área de saúde e, inicialmente associado a AIDS, o conceito de situação de risco, passou a ser empregado de forma mais ampliada, na Psicologia Social, somando à configuração de vulnerabilidade a violação de direitos humanos e sociais e agravando a condição do sujeito, que atinge intensamente as pessoas em situação de refúgio¹⁷.

Já o conceito de resiliência, em sua origem etimológica (latim), associa-se ao significado de voltar atrás, voltar de um salto, e nasceu da Física, sendo utilizado na Engenharia Civil para definir a capacidade de um material de retomar sua forma original, depois de submeter-se a uma pressão deformadora, como o aço¹⁸.

Transportado para a Psicologia Social, passou a ser atribuído a um conjunto de processos sociais e intrapsíquicos, que abem a possibilidade de equilíbrio psicossocial do sujeito que vive em um meio físico e social desequilibrado¹⁹.

O desenvolvimento da resiliência decorre da configuração de fatores de risco e protetores presentes na vida dos indivíduos. Os fatores de risco envolvem situações, eventos, relações que colocam a condição de vida e saúde integral do indivíduo em risco. E os fato-

¹⁷ Ibid.

¹⁸ CALIL-STAMATO, Maria Izabel. *Protagonismo Juvenil: uma práxis sócio-histórica de resignificação da juventude*. 2008. 222p. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo/SP.

¹⁹ Ibid.

res protetores representam influências que modificam, melhoram ou alteram as respostas de uma pessoa a algum risco que predispõe a um resultado não adaptativo, entendendo que uma situação desagradável e potencialmente perigosa pode fortalecê-lo frente a outras situações similares²⁰.

Os fatores protetores são mediados por mecanismos protetores, recursos externos, objetivos, materiais e internos, subjetivos, a serem fortalecidos nos indivíduos por meio de mecanismos mediadores, categorizados em: redutores do impacto do risco, pela resignificação do que representam; redutores da probabilidade de reações negativas em cadeia; promotores da autoestima, por meio de relações afetivas seguras e harmônicas e êxito em tarefas importantes; e experiências ou momentos chaves na vida, capazes de criar oportunidades de desenvolvimento adaptativo²¹.

O desrespeito aos direitos de cidadania, decorrente da pobreza e da miserabilidade, assim como o desrespeito às características transculturais dos indivíduos em condição de refúgio geram sofrimento ético-político, que se expressa pelo sofrimento psíquico, caracterizado por sentimentos, como tristeza, culpa, ansiedade, instabilidade nas relações conjugais e familiares, redução de aspirações e expectativas, podendo gerar adoecimento patológico e sintomas psicossomáticos.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

5. Significado Social e Sentido Subjetivo

As categorias significado sentido e significado, categorias gerais da Psicologia, são utilizadas por várias teorias, incluindo a linguística e pela análise do discurso, associadas a ampla gama de significados diferentes, em particular a categoria sentido²².

Na perspectiva histórico-cultural, Vygotsky a introduziu na última fase de evolução de seu pensamento científico, sendo ignorada na Psicologia soviética até a década dos anos oitenta e substituída pela categoria de sentido pessoal de Leontiev, e identificada com o caráter pessoal do significado, com a linguagem colocada acima da constituição complexa de uma nova definição de psique, concepção de Vigotski²³.

Embasando-se no psicólogo alemão Paulhan, Vygotsky (1987) destaca a complexidade, fluidez e processo de mudança permanente do sentido da palavra, que é único para cada consciência e para a consciência individual em circunstâncias diferentes. Inesgotável, a palavra adquire sentido numa frase, que adquire sentido no contexto do parágrafo, o parágrafo no contexto do livro, e o livro no contexto dos trabalhos do autor escolhido, sendo determinado por tudo o que na consciência está relacionado com o que a palavra expressa²⁴.

A ênfase nos aspectos processuais da relação en-

²² REY, Fernando González. As categorias de sentido, sentido pessoal e sentido subjetivo: sua evolução e diferenciação na teoria histórico-cultural. *Psicologia da Educação*, 24, p. 155-179, 2007.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

tre pensamento, palavra, linguagem e consciência, é norteada pela compreensão da psique como sistema, com base em unidades que reproduzem, em si mesmas as características do todo, integrando cognitivo e afetivo²⁵.

Esta complexa articulação entre pensamento, linguagem, fala, personalidade e consciência como sistema em movimento representa um novo caminho para a reconstrução do mental, orientado pela compreensão dinâmica das partes, que só ganha significado no próprio processo de construção do problema foco no momento, contestando a forma estática e exclusiva do tratamento da Psicologia à categoria personalidade e gerando nova representação da Psicologia como ciência.

O sentido é inseparável de uma tendência geral da Psicologia soviética de compreender a personalidade humana como sistema que se forma e desenvolve na vida social e cultural do sujeito²⁶.

A retomada desta visão de Vygotsky, durante muito tempo encoberta pelo foco na mediação da linguagem no processo de aprendizagem, articulada com sua experiência de trabalho, levou González Rey a propor a categoria de sentido subjetivo, que enfatiza a unidade do simbólico e emocional como via de integração da experiência social do sujeito, gerando novas produções das experiências vividas, inseparáveis da

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

organização subjetiva do sujeito e dos múltiplos contextos de sua vida social²⁷.

6. Políticas Públicas: Garantia de Direitos

A Constituição Federal de 1988²⁸ reconheceu legal e institucionalmente as necessidades de desenvolvimento integral do ser humano como direitos sociais de cidadania, a serem garantidos por políticas públicas, pela atuação conjunta de diferentes saberes e práticas, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e construir a justiça social.

Abrangendo duas dimensões indissociáveis - objetiva e subjetiva -, as políticas públicas têm como pano de fundo uma correlação de condições histórica, política, econômica, social e cultural de determinada população, localidade ou região, e devem se nortear pelo respeito à alteridade, diversidade e especificidade dos sujeitos a que se destinam²⁹.

A complexa realidade com a qual se lida no campo das políticas públicas revela que diretrizes políticas, ações e intervenções pretensamente aplicáveis a todos, não atendem necessidades específicas dos indivíduos, e não cumprem o princípio da equidade, que, junto com a universalidade e a integralidade são fun-

²⁷ Ibid

²⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 abr. 2021.

²⁹ GONÇALVES, Maria da Graça M. Capítulo 4: Psicologia e Políticas Públicas. In: GONÇALVES, Maria da Graça M. *Psicologia, Subjetividade e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 2010.

damentais para a superação da desigualdade social.

O respeito ao princípio de equidade ancora-se na dimensão subjetiva das políticas públicas e exige a superação de concepções naturalizantes, generalizantes e padronizadas sobre o indivíduo e os fenômenos psicológicos, que passam a ser considerados psicossociais e históricos, resultantes da multideterminação do processo de constituição da subjetividade humana, que se manifesta no indivíduo, mas que é construída nas e pelas interações sociais, inseridas em espaços sociais, constituídos por diferentes subjetividades³⁰.

Impulsionadas pela necessidade de respostas aos problemas sociais, as políticas públicas nascem para apresentar soluções concretas às dificuldades percebidas a partir da realidade e da relação com os sujeitos aos quais se dirigem, seu público alvo³¹.

Para isso, devem ter um caráter democrático, garantindo o acesso universal aos direitos sociais básicos; caráter ético-político, de respeito às necessidades e peculiaridades da população; e caráter de promoção da cidadania, por meio do fortalecimento e da garantia de mecanismos de participação da população³².

A participação, caracterizada por meio do controle social, exige o fortalecimento do protagonismo social e a implementação de estratégias e ações inovadoras, que contribuam para a superação da manutenção da subalternidade e a promoção de maior nível de

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

conhecimento e consciência sobre os determinantes e as consequências do processo de desigualdade social, assim como sobre seus efeitos na constituição da subjetividade social e individual.

O atual sistema de organização social, política e econômica, em que o capital determina o valor e o lugar social das pessoas, origina uma “nova exclusão”, sustentada por dois significados sociais interdependentes³³. O conceito de desnecessários economicamente, atribuído aos indivíduos que não conseguem se inserir no mercado de trabalho, como os refugiados, vistos como inúteis no universo produtivo e, consequentemente, na sociedade, é enfatizado na citação:

Na verdade, existem valores e representações do mundo que acabam por excluir as pessoas. Os excluídos não são simplesmente rejeitados física, geográfica ou materialmente, não apenas do mercado e de suas trocas, mas de todas as riquezas espirituais, seus valores não são reconhecidos, ou seja, há também uma exclusão cultural. De outro lado, o estigma de perigo, atribuído a esta população, pelo fato de viver em precárias e subumanas condições de sociabilidade, muito distantes dos padrões considerados normais³⁴.

O não reconhecimento do excluído como sujeito, sua estigmatização e a visão de ser perigoso ou nefasto para a sociedade, se reflete na forma como se constitui enquanto sujeito, por não se reconhecer como sujeito e

³³ WANDERLEY, Mariangela Belfiore. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: *As Artimanhas da Exclusão - Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social*. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001, p. 16-26.

³⁴ *Ibid.*

não atuar como sujeito. Esse mecanismo de internalização fortalece e mantém o ciclo da exclusão, por meio dos significados sociais e do imaginário coletivo, reforçando e ampliando o processo de segregação, e levando à crença de irreversibilidade de sua condição³⁵.

Resultado de uma situação estrutural ou conjuntural de organização social, que norteia as formas de tratamento dadas às pessoas, a exclusão induz, material ou simbolicamente, as relações sociais marcadas pela diferença e pela discriminação. E quanto mais preconceituoso o sistema de valores e crença da organização social, maior é a tendência de segregar e estigmatizar aqueles que se encontram na condição de excluídos.

Mediada pelos preconceitos e estereótipos, intrínsecos ao sistema de valores sociais, a exclusão se mantém pela caracterização e julgamento das pessoas, por pertencerem a determinada categoria social ou apresentarem um ou mais atributos desta categoria, o que gera sentimentos coletivos e práticas excludentes.

Ao segmentar o meio social, esta categorização acentua as semelhanças de uma mesma categoria e as diferenças entre elas, originando discriminações, uma vez que os indivíduos, por necessidade de pertencimento social, tendem a favorecer o grupo com o qual se identificam e desfavorecer o grupo do qual se dis-

³⁵ VÉRAS, Maura. Exclusão Social - um problema brasileiro de 500 anos (notas preliminares). In: SAWAIA, Bader Buhrian (org.). *As Artimanhas da Exclusão: Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001. p. 27-50.

tinguem.

Enquanto nos grupos dominantes ocorre acentuação das particularidades e diferenciação das identidades, nos grupos dominados a ênfase se desloca para a homogeneização e a definição de uma única identidade social³⁶.

Estudos e pesquisas da mesma autora sobre a influência dos preconceitos e estereótipos no sistema psíquico destacam a presença de sentimentos de insegurança e inferioridade e a interiorização de imagens negativas veiculadas e imputadas pela sociedade, em pessoas pertencentes a status marginalizados, privados de prestígio e poder.

A limitação de chances sociais decorrente desta situação provoca desorganização familiar e comunitária, prejudica a socialização, e leva à perda de sinais identificatórios e à desmoralização, que, interiorizados por aqueles que são seus alvos, induzem a comportamentos que confirmam as expectativas sociais.

Associando estereótipos de deslegitimação, ancorados na falta de importância econômica e na associação com perigo, a sociedade exclui alguns grupos, com os refugiados, do campo de normas e valores aceitáveis, gerando, no imaginário social, uma imagem de desumanidade destes, e desencadeando, em diferentes setores da sociedade, sentimentos de ameaça, hostili-

³⁶ JODELET, Denise. Os Processos Psicossociais da Exclusão. In: SAWAIA, Bader Buhrian (org.). *As Artimanhas da Exclusão: Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001. p. 53-66.

dade, desconfiança, irritação e medo³⁷.

Estereótipos e preconceitos, transformados em significados sociais, desencadeiam um perverso mecanismo de inclusão, pois a única forma de inclusão se dá pelo processo de desqualificação social.

A desqualificação social é conceituada como: “[...] o movimento de expulsão gradativa, para fora do mercado de trabalho, de camadas cada vez mais numerosas da população”³⁸. A análise do processo de desqualificação social valoriza o caráter multidimensional, dinâmico e evolutivo da exclusão e o status social daqueles que precisam recorrer aos serviços da assistência social³⁹.

Marcando a relação da sociedade com a população excluída, a desqualificação social gera sentimentos de desvalorização e de inferioridade. E, transformada em estigma, provoca alteração de identidades, impedindo o sentimento de pertença a determinada classe social e prejudicando a integração na sociedade.

Além disso, agrava o enfraquecimento e fragilização dos vínculos sociais, decorrente da própria condição de refúgio, que, agravados, podem levar ao rompi-

³⁷ VÉRAS, Maura. Exclusão Social - um problema brasileiro de 500 anos (notas preliminares). In: SAWAIA, Bader Buhrian (org.). *As Artimanhas da Exclusão: Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001. p. 27-50.

³⁸ PAUGAM, Serge. O Enfraquecimento e a Ruptura dos Vínculos Sociais - uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. In: SAWAIA, Bader Buhrian (org.). *As Artimanhas da Exclusão: Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001. p. 68

³⁹ Ibid.

mento total, última fase do processo de desqualificação social, caracterizada por alto grau de marginalização.

A busca dos mínimos necessários à sobrevivência leva esta população a buscar os serviços de assistência social, que possibilitam o acesso à cidadania protegida, forma camuflada de controle social, em que a exclusão se legitima por meio de um processo de inclusão perversa.

A partir da relação dialética exclusão-inclusão⁴⁰, a forma que a sociedade insere os refugiados, contribui para a criação de um lugar social desvalorizado, gerador de sofrimento e determinante de sua subjetividade, pela interiorização da inutilidade, do não reconhecimento de potencialidades para participar e contribuir com a vida coletiva, e integrar-se a valores sociais considerados positivos.

O sofrimento provocado pela exclusão, legitimado no interior da proteção social pela caracterização de vulnerabilidade, leva à transferência para o âmbito individual de um sentimento cuja origem é social. Absorvido pela subjetividade do indivíduo e transformado em sofrimento individual, provoca dupla penalização do excluído: uma decorrente da própria condição de exclusão e outra do processo de interiorização e autorresponsabilização pelo sofrimento provocado por esta condição.

⁴⁰ SAWAIA, Bader Bhurian. O Sofrimento ético-política como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. In: SAWAIA, Bader (org.). *As Artimanhas da Exclusão: Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001, p. 97- 118.

8. Refúgio, desenraizamento e Sofrimento Ético Político

A análise do sofrimento presente na exclusão possibilita o resgate do indivíduo, perdido nas dimensões econômicas e políticas, sem perder o coletivo, e sem tirar a responsabilidade do Estado⁴¹.

Este sofrimento, que é vivido pelo sujeito, mas que tem origem na situação social, é conceituado como sofrimento ético-político, fenômeno ao mesmo tempo objetivo e subjetivo, determinado pelo contexto histórico, e constitutivo do pensamento e da ação. Valorizar a dimensão subjetiva da exclusão, atuando no sofrimento ético-político decorrente da exclusão social fortalece o papel da Psicologia nas políticas públicas⁴².

O sofrimento ético-político varia historicamente, conforme a mediação priorizada no processo de exclusão social (raça, gênero, idade, classe). Para a autora:

[...] o sofrimento ético-político abrange as múltiplas afecções do corpo e da alma que mutilam a vida de diferentes formas. Qualifica-se pela maneira como sou tratada e trato o outro na intersubjetividade, face a face ou anônima, cuja dinâmica, conteúdo e qualidade são determinados pela organização social. Portanto, o sofrimento ético-político retrata a vivência cotidiana das questões sociais dominantes em cada época histórica, especialmente a dor que surge da situação social de ser tratado como inferior, subalterno, sem valor, apêndice inútil da sociedade. Ele revela a tonalidade

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

ética da vivência cotidiana da desigualdade social, da negação imposta socialmente às possibilidades da maioria apropriar-se da produção material, cultural e social de sua época, de se movimentar no espaço público e de expressar desejo e afeto⁴³.

O sofrimento vivido pelos refugiados desvela a espoliação humana subjacente aos mecanismos de integração social, e a relação entre exclusão e inclusão enquanto dimensões complementares do processo de desigualdade, injustiça e exploração, afetando corpos e subjetividades, e provocando muito sofrimento, sendo o maior o descrédito social.

A convivência de segmentos sociais antagônicos evidencia os contrastes, gera consciência das diferenças e provoca distorções nas percepções intersubjetivas, marcando profundamente a subjetividade. Ao mesmo tempo, o desconhecimento sobre o país e a cidade onde se situam, sua cultura, os hábitos e costumes de seus habitantes, amplia a sensação de impotência, por ultrapassar a capacidade de compreensão.

Associando refugiados à violência, a sociedade trava uma batalha contra eles, discriminando, coisificando, negando sua existência e determinando a constituição de subjetividades impregnadas pelo sofrimento de não serem reconhecidos como pessoas⁴⁴.

A culpabilização coletiva, instigada pelos meios

⁴³ Ibid.

⁴⁴ MELLO, Sílvia Leser de. A Violência Urbana e a exclusão dos jovens. In: SAWAIA, Bader (org.). *As Artimanhas da Exclusão: Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001, p. 129-14.

de comunicação, fortalece o significado de seres menos humanos que os demais e leva à perda do sentido pessoal, por meio da transformação de pessoas em rótulos. O forte sentimento de discriminação, vivido diariamente em situações de violência e humilhação, e intensificado pelos meios de comunicação, leva a uma identificação de cidadãos de segunda categoria, que assume culpa por sua própria condição de exclusão⁴⁵.

A contribuição da Psicologia para a compreensão e a intervenção construtiva na constituição da subjetividade de indivíduos marginalizados expostos no cotidiano a preconceitos, segregação e discriminação, é fundamental para romper com a naturalização e banalização desta situação⁴⁶.

A organização econômica, política e social, marcada por valores capitalistas, define desejos, necessidades, emoções e valores, e impõe uma ética invertida que valoriza o ter, o lucro a qualquer preço, o capital em detrimento do ser humano. A associação entre identidade e posse de objetos provoca uma coisificação das pessoas, que passam a ser aquilo que têm e não, na verdade, aquilo que são⁴⁷.

Ser cidadão, sujeito de direitos, indivíduo, nesta sociedade, passa necessariamente pela possibilidade de compra e de acesso a bens de consumo cada vez

⁴⁵ CALIL-STAMATO, Maria Izabel. *Protagonismo Juvenil: uma práxis sócio-histórica de resignificação da juventude*. 2008. 222p. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo/SP.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

mais sofisticados. O reconhecimento das pessoas, enquanto indivíduos e cidadãos torna-se extremamente complexo em sociedades desiguais e excludentes, sendo os valores sociais significados determinantes das relações intersubjetivas, mediadoras da constituição da subjetividade, podem desencadear, em pessoas que vivem em condições de vulnerabilidade e risco, estratégias de violência, como instrumentos de satisfação de desejos e necessidades impostos pela sociedade.

A população excluída precisa de oportunidades possibilidades de ancoragens subjetivas saudáveis, para se constituir enquanto indivíduo e se sentir sujeito de sua história.

Isto passa necessariamente pelo atendimento de suas necessidades básicas de crescimento e desenvolvimento em meio ambiente e social sadio, onde possa se sentir bem e construir-se enquanto sujeito, expressando seus afetos e desejos, com respeito e solidariedade, de forma a constituir sua subjetividade em bases positivas, resgatando a valorização de sua própria vida. Relações satisfatórias do indivíduo com o mundo e com o ambiente em que vive são fortes fatores de proteção a situações de risco.

Conclusões

Apesar de todo avanço conquistado na Constituição Federal de 1988, na realidade atual, assiste-se a um retrocesso social de perda de direitos conquistados e esfacelamento das políticas públicas.

Neste contexto, ganha especial destaque a participação da Psicologia, por resgatar, numa perspectiva interdisciplinar, o aspecto subjetivo das diferentes formas de organização social e das práticas e experiências humanas, e abrir uma nova zona de sentido no estudo dos fenômenos sociais.

O desafio colocado aos psicólogos quando chamados a atuar em situações de exclusão e concretizar o compromisso ético-político da Psicologia passa pelo processo de formação, com inclusão de referenciais teóricos que superem as visões universais, naturalizadas e padronizadas sobre os indivíduos e suas subjetividades, incapazes de dar conta dos fenômenos presentes no campo das políticas públicas.

E também criação de referenciais metodológicos de ação e intervenção, que priorizem a emancipação dos indivíduos e seu reconhecimento de sujeitos de direitos, ativos protagonistas da melhoria de suas condições de vida, fortalecendo o compromisso social da Psicologia, e colocando-a a serviço da constituição de sujeitos envolvidos em projetos coletivos, que inserem seu projeto de felicidade individual na felicidade coletiva. Sujeitos capazes de se tornarem ativos protagonistas da construção de um mundo mais justo e igualitário.

Referências Bibliográficas

CALIL-STAMATO, Maria Izabel; VIEIRA, Marina Tucunduva Bittencourt Porto; LEMOS, Daisy Inocência

Margarida de; ALVES, Hélio (orgs). *Psicologia e Políticas Públicas*. Santos/SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2016.

CALIL-STAMATO, Maria Izabel. *Protagonismo juvenil: uma práxis sócio-histórica de ressignificação da juventude*. 2008. 222 p. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

FURTADO, Odair. O psiquismo e a Subjetividade Social. In: BOCK, Ana M. Bahia; GONÇALVES, M. Graça M. *Psicologia Sócio-Histórica (uma perspectiva crítica em psicologia)*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 75-93.

GONÇALVES, Maria da Graça M. *Psicologia, Subjetividade e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 2010.

JODELET, Denise. Os processos psicossociais da exclusão. In: Sawaia, Bader (org.). *As artimanhas da exclusão – Análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 5. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.

MELLO, Sílvia Leser de. A Violência Urbana e a exclusão dos jovens. In: SAWAIA, Bader (org.). *As Artimanhas da Exclusão - Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001, p. 129-14.

PAUGAM, Serge. O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais – Uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. In: SAWAIA, Bader (org.). *As artimanhas da exclusão – Análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 5. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.

REY, Fernando González. As categorias de sentido, sentido pessoal e sentido subjetivo: sua evolução e di-

ferenciação na teoria histórico-cultural. *Psicologia da Educação*, 24, p. 155-179, 2007.

SAWAIA, Bader. O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. In: BADER, Sawaia (Org.). *As artimanhas da exclusão – Análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 5. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Exclusão social – Um problema de 500 anos. In: SAWAIA, Bader (Org.) *As artimanhas da exclusão – Análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 5. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.

WANDERLEY, Mariângela Belfiori. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, Bader (Org.) *As artimanhas da exclusão – Análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 2004.

Refúgio e Proteção Complementar: entre oportunidades e desafios

Caio Alexandre Capelari Anselmo*

Introdução

O instituto do refúgio, estabelecido há 70 anos, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e em plena emergência da ordem mundial bipolar da Guerra Fria, preconiza que a migração forçada tem como causa de expulsão principal a perseguição. Esta última passou a ser o elemento definidor a distinguir o refugiado dos demais migrantes, justificando status jurídicos diferentes, que impõem obrigações jurídicas distintas aos Estados.

O sistema do refúgio segue sendo uma conquista da mais fundamental importância no processo de afirmação histórico-normativa dos Direitos Humanos.

Todavia, ao longo das últimas décadas, novos e complexos fatores têm gerados fluxos migratórios forçados cujas causas de expulsão não se reduzem à perseguição, nos moldes da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹. Esses flu-

* Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP), 2019. Pós-graduando lato sensu em Relações Internacionais com ênfase em Direito Internacional (Damásio/Ibmec). Pesquisador associado e primeiro secretário do Núcleo de Estudos de Direito Internacional de Ribeirão Preto (NEDIRP). Servidor Público Federal do Ministério Público Federal.

¹ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

xos têm recebido diversas denominações, sendo que a análise aqui desenvolvida adotará os com conceitos de migração humanitária e de migração de sobrevivência.

Uma vez que esses novos migrantes forçados não são, em regra, elegíveis à proteção do refúgio, uma das saídas jurídicas que tem sido empregada é a chamada proteção complementar, mais conhecida no Brasil como acolhida humanitária.

O desafio de criar instrumentos jurídicos eficazes e autenticamente humanitários em favor dos outros migrantes forçados deve caminhar *pari passu* com o imperativo de salvaguardar a integridade do instituto do refúgio, especialmente num contexto de hostilidade e restrições à migração.

O presente capítulo analisa o modo pelo qual o contexto histórico, político e social em que o refúgio foi normatizado desempenhou um papel decisivo em sua arquitetura jurídica. Em seguida, busca-se lançar luz sobre os fatores de expulsão contemporâneos, contrapondo-os com aqueles que ensejam a proteção jurídica do refúgio. Por fim, enfoca-se a proteção complementar como alternativa à proteção dos outros migrantes forçados, analisando, as oportunidades e desafios que enseja.

1. Contextualização e Processo de Afirmação Histórico-Normativa do Instituto do Refúgio

A migração humana, enquanto fato histórico-social, tem sido “enquadrada” pelo direito de diferentes

formas ao longo do tempo². Embora costume-se creditar as restrições à movimentação de pessoas ao surgimento do Estado-Nação, como corolário necessário da justaposição de unidades soberanas e limitadas por fronteiras, Chetail destaca que, por muito tempo, a regra foi a liberdade de circulação³. O direito de entrada, aliás, esteve garantido em várias constituições do século 19, inclusive a Constituição Brasileira de 1891⁴.

A institucionalização de controles migratórios é um fenômeno relativamente recente. Consolida-se entre as últimas décadas do século 19 e, sobretudo, o início do século 20, tendo por base a discriminação de determinadas categorias de pessoas, principalmente sob um viés étnico ou racial. Uma das primeiras restrições foi a proibição, nos Estados Unidos da América (EUA), da entrada de cidadãos chineses em 1882 (*Chinese Exclusion Act*), que foi porta de entrada para as seguintes restrições de pessoas portadoras de deficiência e incapacitadas⁵. Os instrumentos logo foram copiados por outros países⁶ e reforçados após a 1ª Guerra Mundial

² CHETAİL, Vincent. *International Migration Law*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019, p. 16

³ *Ibid.*, p. 37-38.

⁴ O art. 78, parágrafo 10 garantia que “em tempo de paz, qualquer pessoa pode entrar no território nacional ou delle sahir, com a sua fortuna e seus bens”.

⁵ CHETAİL. *Op. cit.*, p. 46-47.

⁶ No Brasil, merecem destaque as medidas adotadas na Era Vargas. Pode-se citar, por exemplo, a Lei de Cotas de 1934. Cynthia Soares Carneiro refere que refere que os debates parlamentares que a antecederam deixaram transparecer claramente o viés racista e eugenista predominante no imaginário e em parte da ciência da época, que foram influenciados pelo I Congresso Brasileiro de Eugenia,

e a Grande Depressão de 1929, de modo que é certo dizer que “os controles migratórios foram introduzidos principalmente por questões raciais, em seguida generalizados por leis marciais e, por fim, reforçados pelas crises econômicas, até se tornarem o padrão dos ditos Estados modernos”⁷.

É, portanto, no entreguerras que prosperou o entendimento de que a migração é matéria diretamente ligada à soberania dos Estados, consistente na prerrogativa de decidir quem pode entrar em seu território. Frank e Reinisch destacam que havia, nesse período, uma espécie de “cooperação negativa” entre os Estados europeus, que competiam entre si nas restrições impostas à migração em sua legislação doméstica. Essa “cooperação negativa”⁸ caracterizava-se, também, por um jogo de “pingue-pongue”⁹, ao adotarem como política migratória padrão a implementação de deportações entre si.

Ao mesmo tempo, os colapsos da dinastia austro-húngara e dos impérios russo e otomano ocasionaram

havido em 1929. Ela destaca, ainda, que “o principal efeito da Lei de Cotas foi ampliar a relação de ‘indesejáveis’, para evitar a entrada de analfabetos e, especialmente, de não brancos”. CARNEIRO, Cynthia Soares. Políticas Migratórias no Brasil e a Instituição dos “Indesejados”: A Construção Histórica de um Estado de Exceção para Estrangeiros. Opinião Jurídica. Fortaleza, ano 16, n. 22, p.56-85, jan./jun., 2018. cuja leitura se recomenda pela extensão e profundidade da análise do histórico brasileiro na temática migratória.

⁷ CHETAIL. Op. cit., p. 48.

⁸ FRANK, Matthew; REINISCH, Jessica. Refugees and the Nation-State in Europe, 1919-59. *Journal of Contemporary History*. Londres, vol. 49, n.º. 3, p. 477-490, 2014.

⁹ Ibid.

grandes deslocamentos de pessoas. Tais fluxos logo começaram a entrar em choque com as crescentes restrições domésticas aos não nacionais. Muitas das pessoas deslocadas haviam se tornado apátridas, seja por medidas de desnaturalização em massa, seja em razão do desaparecimento de unidades políticas históricas. Em razão disso, não elas não tinham a quem recorrer, de modo que as soluções tiveram de ser buscadas no campo do Direito Internacional¹⁰.

De fato, vários autores referem que o entregueras foi um período de intensa experimentação legislativa internacional, servindo como laboratório das legislações hoje vigentes, inclusive da Convenção de 51¹¹. No campo do refúgio, somente entre 1920 e 1939, houve sete entendimentos, duas convenções e um protocolo adicional¹².

Como primeira medida, a Liga das Nações, em 1921, nomeou um alto comissário para refugiados, o norueguês Fridtjof Nansen, responsável pelo famoso “Passaporte Nansen”¹³. O documento, embora sem a validade oficial de um passaporte, acabou servindo como documento de identificação de muitas pessoas cujas nacionalidades históricas não mais existiam. Ini-

¹⁰ Vide JAEGER. Op. cit. e FRANK; REINISCH, 2014, Op. Cit.

¹¹ FRANK; REINISCH, 2014, Op. cit. p. 482. CHETAİL, 2019, Op. cit., p. 52-53. JAEGER, Gilbert. On the history of the international protections of refugees. *International Review of the Red Cross*. Genebra, p. 729-734, 2001.

¹² CHETAİL. Op. cit., p. 56-57.

¹³ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Ed. Método, 2007. p. 74.

cialmente direcionado aos russos, foi posteriormente estendido aos armênios (1924) e, mais tarde, aos assírios e outros cristãos oriundos do Império Otomano (1928). Sua principal finalidade era a distribuição equitativa entre os países receptores¹⁴.

Apenas em 1933 foi firmada a primeira convenção internacional relativa ao status dos refugiados, por meio da qual os Estados assumiam obrigação jurídica para garantir o recebimento dos refugiados russos e armênios. O passaporte Nansen foi incorporado à sistemática administrativa de concessão de refúgio. A convenção, todavia, foi ratificada por apenas 9 países¹⁵.

A ascensão de Hitler ao poder na Alemanha provocou um novo fluxo, principalmente de judeus. Como os Estados se recusavam aceitar que o passaporte Nansen fosse estendido aos alemães por receio de retaliações, a Liga das Nações adotou, em 1936, o Entendimento Provisório acerca do status dos refugiados alemães, posteriormente convertido na Convenção relativa ao Status dos Refugiados Alemães, de 1938.

Já na era Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, foi estabelecida a Organização Internacional de Refugiados (OIR), com a função precípua de realizar o reassentamento das pessoas que não poderiam ser repatriadas ou que expressassem fundado objeção

¹⁴ LABMAN, Shauna. *Looking Back, Moving Forward: The History and Future of Refugees Protection*. *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law*. Chicago, 2010. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/217429105.pdf>>. Acesso em 9.5.2021.

¹⁵ JAEGER. Op. cit., p. 730.

a retornar ao país de origem¹⁶. Seu mandato estava previsto para terminar em 1951, todavia o fluxo de cerca de 11 milhões de deslocados ao final da Segunda Guerra Mundial¹⁷ deixou clara a necessidade de uma solução mais efetiva e duradoura.

Para esse fim, o Conselho Econômico e Social solicitou ao Secretariado-Geral da ONU a realização de um amplo estudo acerca da proteção dos apátridas, bem como das legislações domésticas e internacionais¹⁸. O resultado foi o documento “Um estudo sobre a apatridia”¹⁹, de 1949, que teve importância central para a futura Convenção de 51, à qual muitos elementos foram incorporados²⁰.

Com a proximidade do término do mandato da OIR, em 3 de dezembro de 1949, a Assembleia Geral da ONU decidiu estabelecer um Comitê do Alto Comissariado para Refugiados (ACNUR), que começou a operar oficialmente em 1º de janeiro de 1951. Já a Convenção de 1951 foi formalizada em 28 de julho de 1951. Em razão da mencionada prática dos Estados europeus, sobretudo ao longo da década de 1930, em terem a deportação como centro de suas políticas migratórias, a Convenção de 51 teve como núcleo duro o princípio da não-devolução (*non refoulement*). Tratou-se, certamente, de sua mais importante inovação no campo do Direito Internacional, visto que, pela primei-

¹⁶ LABMAN. Op. cit., p. 9

¹⁷ Ibid., p. 10.

¹⁸ Resolução 116 (VI) D, 1 e 2 de março de 1948.

¹⁹ ONU, doc. E/112 de 1949.

²⁰ JAEGER. Op. cit., p. 733-734.

ra vez, um instrumento jurídico interviu de forma direta na soberania seletiva dos Estados²¹, os quais passaram a assumir a obrigação jurídica de garantir que os refugiados não sejam devolvidos para países em que sua vida ou liberdade estejam em perigo²².

Por outro lado, como evidencia o art. 1º (1) da Convenção de 1951, seu escopo (e isso é era característico dos documentos que a precederam) era delimitado espacial e temporariamente. As restrições apenas foram levantadas com Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967. Essa limitação já era problemática à época visto que o fluxo de refugiados europeus pós-Segunda Guerra não era algo o único. Torpey²³ cita, como exemplo, que a divisão territorial entre Índia e Paquistão, em 1947, gerou cerca de 14 milhões de deslocados e a criação do Estado de Israel, em 1949, centenas de milhares de deslocados palestinos.

Mertus²⁴ também destaca que o sistema adotado na Convenção de 1951 é “reativo” na medida em que as regras apenas incidem no momento em que a pessoa que busca proteção cruza a fronteira de outro Estado e a solicita. Não são contemplados, assim, os deslocados

²¹ BÓGUS, Lucia Maria Machado; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Fluxos migratórios contemporâneos: condicionantes políticos e perspectivas históricas. CIERCO, Teresa et. al (Org). *Fluxos migratórios e refugiados na atualidade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017. p. 32.

²² LABMAN. Op. cit., p. 13.

²³ Apud LABMAN. Op. cit., p. 10.

²⁴ MERTUS, Julie. The State and the post-Cold War refugee regime: new models, new questions. *Michigan Journal of International Law*. Detroit, p. 64-90, 1998.

internos, que viriam a se tornar significativos nas décadas seguintes.

2. Da Guerra Fria à Contemporaneidade: o refúgio instrumentalizado pela política internacional, em meio a mudanças dos padrões migratórios

As escolhas normativas da Convenção de 51 se devem, em parte, ao contexto histórico e político em que emerge. As causas da expulsão selecionadas, ao mesmo tempo em que decorriam das necessidades concretas dos refugiados, estavam fortemente associadas às questões geopolíticas do período, marcadas pelo conflito entre as superpotências, na emergente Guerra Fria²⁵.

De fato, os deslocamentos humanos passaram a ser enfocados, sobretudo, pelo viés político-ideológico, quase sempre antagônico, ente os países de origem e de destino dos refugiados. Isso é importante para entender como esses novos “instrumentos-chave da política internacional de refúgio foram formados, passando a determinar como a questão foi definida e conduzida internacionalmente a partir de então”²⁶.

Em outras palavras, era conveniente para as estratégias de política internacional dos países receptores utilizar os fluxos de pessoas para desacreditar o país de origem e, ao mesmo tempo, promover sua própria imagem como um país receptivo e livre²⁷, de modo que

²⁵ MERTUS. Op. cit., p. 64 e 70. FRANK; REINISCH. Op. cit., p. 484.

²⁶ FRANK; REINISCH. Op. cit., p. 484.

²⁷ MERTUS. Op. cit., p. 65.

o “viés de condenação política internacional” marca o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) no momento de sua afirmação histórico-normativa²⁸.

Portanto, como não poderia deixar de sê-lo, o modelo de refúgio preconizado pela Convenção de 51 carrega consigo as marcas do contexto em que emerge, partindo da premissa fundamental de que o refugiado está sendo perseguido por seu Estado e necessita ser realocado num país livre²⁹.

Tanto é assim que após o colapso da União Soviética, há uma mudança drástica na governança global da migração. Chimni³⁰ observa que o interesse dos países desenvolvidos pelos refugiados declinou com o fim da Guerra Fria, dado que “já não têm tanto valor ideológico ou geopolítico” como tinham num contexto bipolar.

A receptividade cedeu lugar a uma crescente restrição à recepção de migrantes em geral, inclusive de refugiados. Isso foi potencializado após os eventos de 11 de setembro de 2001 nos EUA³¹ e, nesta última década, atentados terroristas no continente europeu, que serviram para justificar ao endurecimento do controle migratório.

As políticas restritivas reativadas nas últimas décadas buscam enfatizar a prerrogativa dos Estados em

²⁸ BÓGUS; JAROSHINSKI SILVA. Op. cit., p. 30.

²⁹ KARATANI, Kieko. How History Separated Refugee and Migration Regimes: In Search of Their Institutional Origins. *International Journal of Refugee Law*. Oxford, p. 517-541, 2015.

³⁰ Apud MERTUS. Op. cit. p. 76.

³¹ KARATANI. Op. cit., p. 518.

exercer sua soberania por meio da discricção quanto a quem pode entrar em seu território³², ao mesmo tempo em que se fundam (como em sua origem histórica) em vieses racistas, xenofóbicos e nativistas³³, alardeando o “problema de segurança”, os choques culturais e o ônus econômico que os refugiados trazem consigo³⁴.

Além da restrição, os Estados passaram a recorrer a mecanismos de contenção além-fronteira, a fim de impedir ou dificultar que os refugiados cheguem aos países centrais³⁵. Há uma certa terceirização do controle por meio do financiamento econômico, como ações da Europa junto à Turquia e dos EUA junto ao México.

Quando a restrição e a contenção falham, países centrais têm recorrido a expedientes que negam o reconhecimento do refúgio, embora presentes os requisitos da Convenção de 1951, oferecendo, em contrapartida, proteções temporárias, menos benéficas, mais discricionárias que o refúgio e sem a garantia da não-devolução.

2.1. Migração Forçada: novos tempos, novas causas de expulsão

De maneira concomitante ao aumento das medidas de restrição e de contenção, as características da migração forçada têm se modificado nas últimas décadas.

³² MERTUS. Op. cit., p. 66.

³³ Ibid

³⁴ BÓGUS; JAROCHINSKI SILVA. Op. cit., p. 36.

³⁵ MERTUS. Op. cit., p. 75-85.

Betts³⁶ enfatiza que o fundamento da proteção do instituto do refúgio é garantir uma proteção supletiva dos direitos fundamentais àqueles que fogem de países que não podem ou não querem fazê-lo. No início dos anos 1950, no contexto europeu, essa necessidade de proteção supletiva decorria, como visto, principalmente da perseguição individual perpetrada pelo próprio Estado³⁷.

Por outro lado, a maioria dos migrantes forçados da contemporaneidade não tem como principal causa de expulsão a perseguição ideológica, mas fatores como violência difusa, desastres naturais e violações sistemáticas de direitos humanos³⁸.

A fim de captar e retratar mais claramente as novas nuances da migração forçada, tem-se proposto conceitos como fluxos migratórios mistos, migração de crise e migração humanitária.

A característica mista dos fluxos atuais pode se referir ao próprio fluxo, tomado em si mesmo, bem como dizer respeito às causas e motivações dos migrantes.

Quanto ao fluxo tomado em si mesmo, diz-se que ele é misto por se tratar de

movimentos migratórios complexos de pessoas, que incluem refugiados, requerentes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes, em oposição a movimentos migratórios de pessoas que consistem inteiramente em uma categoria

³⁶ BETTS, Alexander. *Survival Migration: A New Protection Framework*. *Global Governance*. Leiden, vol 16, n° 3, p. 361-382, 2010.

³⁷ Ibid.

³⁸ MERTUS. Op. cit., p. 66.

de migrantes³⁹.

Já quanto ao segundo aspecto, diz-se que os fluxos são mistos para enfatizar que suas causas são mistas (por oposição a causas únicas) na medida em que decorrem da estreita relação⁴⁰ entre “subdesenvolvimento, empobrecimento, deslocamento econômico, estados fracos, abuso dos direitos humanos e conflito”⁴¹. Causas mistas redundam, por sua vez, em motivações mistas, tornando extremamente problemático distinguir coerção de voluntariedade, fundamento da clássica dicotomia migrante econômico e refugiado⁴².

Jarochinski Silva e Abrahão⁴³, na esteira de Betts, destacam quem é preciso reconhecer que se está diante de uma nova modalidade migratória na medida em que: a) suas causas são peculiares; b) a complexidade das causas gera resistência dos Estados em reconhecer tais migrantes como refugiados, sobretudo por não haver uma ação positiva do Estado de origem, como perseguição; c) o refúgio foi concebido sob a premissa da ameaça à segurança e não propriamente à subsistência.

³⁹ Glossário da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Disponível em <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em: 28, dez, 2020.

⁴⁰ BETTS. Op. cit., p. 364.

⁴¹ VAN HEAR, Nicholas; BURBAKER, Rebecca; BESSA, Thais. Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration. *Human Development Reports Research Paper*. Nova Iorque: UNDP, 2009. p. 11-12.

⁴² BETTS. Op. cit., p. 362.

⁴³ JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. *Revista Monções*, Dourados, vol. 8, n° 6, p. 255-278, 2019.

Betts denomina essa nova categoria como migração de sobrevivência, dado que as pessoas se encontram “fora de seu país de origem por motivo de ameaça existencial, em razão da qual elas não têm acesso a alívio ou solução domesticamente”⁴⁴. Esses migrantes tendem a se proliferar com as mudanças climáticas e com as seguidas crises recentes do sistema capitalista global⁴⁵.

A ameaça existencial é o núcleo duro da migração por sobrevivência, pois se fundamenta nos “elementos centrais da dignidade humana, e pode ser fundamentada eticamente ou legalmente através da noção de ‘direitos básicos’”⁴⁶, e é espécie de migração forçada na medida em que “a passagem de fronteira tornou-se o último recurso”⁴⁷.

Por tais motivos, não é forçoso verificar que, frequentemente, as ameaças existenciais que ensejam a migração de sobrevivência decorrem das próprias circunstâncias de vulnerabilidade em que esses migrantes se encontram em seu país de origem ou durante o percurso migratório, onde se veem sujeitos ao tráfico de pessoas e a abusos físicos, psicológicos e sexuais.

Segundo Jubilit, vulnerabilidade pode ser definida como “a qualidade de se estar em uma situação desprivilegiada e/ou desempoderada em função de características pessoais ou do entorno (social ou situ-

⁴⁴ BETTS. Op. cit., p. 362.

⁴⁵ Ibid, p. 365.

⁴⁶ JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO. Op. cit., p. 261.

⁴⁷ Ibid.

acional) e em que se pode sofrer algum dano (físico, moral ou de direitos)”⁴⁸, o que demanda uma “proteção específica (ou peculiar)”⁴⁹, que tem por finalidade “minimizar as desvantagens da vulnerabilidade”⁵⁰.

Tendem a se encontrar em situação de vulnerabilidade as “minorias étnicas, raciais, nacionais e nacionais, minorias religiosas, mulheres, idosos, crianças, pessoas com deficiência, pessoas LGBTI+, pessoas refugiadas e outros migrantes, pessoas vítimas de violência, além de enfermos”⁵¹.

Com efeito, o conceito de vulnerabilidade adentrou ao campo das Ciências Sociais no contexto da discussão acerca das minorias, visto que, em geral, “sofre[m] algum grau de exclusão na participação das relações de poder”⁵².

Ora, esse último aspecto (exclusão na participação das relações de poder) manifesta-se na migração de sobrevivência a partir da limitação da agência (poder e esfera de ação/liberdade de escolha) desse migrante em razão, justamente, dos fatores complexos que atuam nas causas da migração, bem como das circunstâncias em que a migração é realizada.

A partir do enfoque das vulnerabilidades dos mi-

⁴⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Os conceitos de Humanitarismo e Vulnerabilidades: delimitação, uso político, sinergias, complementariedades e divergências. JUBILUT, Liliana Lyra et al (Org.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário*. Boa Vista: EDUFRR, 2019. p. 872.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid., p. 873.

⁵¹ Ibid., p. 870.

⁵² Ibid., p. 869.

grantes, pode-se também denominar essa modalidade migratória de humanitária, já que humanitário diz respeito àquilo “preocupado com ou que procura prover o bem estar humano”⁵³ ou, em outras palavras, “minimizar as desvantagens da vulnerabilidade”⁵⁴.

A migração humanitária é modalidade de migração forçada na medida em que há “fatores exógenos propulsionando o deslocamento, e fundada em aliviar o sofrimento experimentado (por exemplo por fome, desastre, conflito, etc)”⁵⁵.

3. Entre Novos e Velhos Paradigmas: salvaguardar a integridade do sistema do refúgio e garantir a proteção complementar

De acordo com o discutido no tópico anterior, pode-se concluir que os fluxos migratórios atuais são marcados por seu caráter misto, já que oriundos de causas complexas, em que interagem coerção (violência difusa, desastres naturais etc), condicionantes socioeconômicas (falta de oportunidades, de acesso ao trabalho e à educação, estratificação social, condições de vida digna etc) e, frequentemente, incapacidade ou omissão das instituições públicas do Estado em garantir direitos básicos e controlar poderes paralelos (como

⁵³ *Ibid.*, p. 851.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 873.

⁵⁵ JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; JUBILUT, Liliana Lyra; VELÁSQUEZ, Militza Zulimar Pérez. Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações. RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.). *Nova lei de migração: os três primeiros anos*. Campinas: NEPO/FADISP, 2020. p. 47-66.

grupos paramilitares e milícias). Disso resultam as chamadas migrações por sobrevivência ou humanitárias⁵⁶.

Ao se analisar as causas e motivações daqueles que migram nessas condições fica evidente que não é possível classificá-los como migrantes voluntários ou econômicos. Todavia, a definição clássica da Convenção de 51 tem como elemento definidor a perseguição, o que não se constata na maioria dos migrantes por sobrevivência ou humanitários.

O recente fluxo migratório venezuelano exemplifica bem esse tipo de migração. Em que pese haja um certo embate entre um projeto bolivariano-socialista e outro mais capitalista, a expressiva maioria dos deslocados venezuelanos não está sendo perseguida diretamente pelo regime ou pelos opositores, mas foge em razão de uma crescente deterioração das condições políticas, econômicas e sociais (uma afetando diretamente a outra), tornando a vida praticamente insustentável.

A perseguição como elemento definidor fazia sentido no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial e de início da Guerra Fria, como visto, já que a principal causa de expulsão decorria do viés ideológico⁵⁷. A

⁵⁶ Vide PIERNAS, Carlos Jimenez. Estados débiles y Estados fracasados. *Revista Española de Derecho Internacional*. Madrid, p. 11-49, 2013. BETTS. Op. cit. SELEE, Andrew; BOLTER, Jessica. *Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense*. Washington, EUA: Migration Policy Institute, 2020. Disponível em <<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Venezuela-Nicaragua-Migration2020-ES-Final.pdf>>. Acesso em: 20, jan., 2021.

⁵⁷ MERTUS. Op. cit., p. 66.

migração por sobrevivência ou humanitária impõe um desafio crescente ao Direito Internacional na medida em que nela não se verifica, como regra, a perseguição como principal causa de expulsão.

Em razão disso, discute-se a necessidade de atualização da definição de refúgio prevista na Convenção de 51. As principais propostas concentram-se na ampliação das categorias migratórias elegíveis.

Apenas em âmbito regional houve iniciativas bem sucedidas, do ponto de vista normativo. A primeira delas se deu por meio da Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (Convenção Africana de 69)⁵⁸, que prevê que o termo refugiado aplica-se também àqueles que fogem em razão de uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou numa totalidade de seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade.

O segundo movimento se deu no âmbito latino-americano, em 1984, pela Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados (Declaração de Cartagena)⁵⁹, passando a compreender outros fatores de expulsão, como violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos e grave per-

⁵⁸ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁵⁹ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

turbação da ordem pública.

As resistências, no entanto, permanecem. Note-se que mesmo o Brasil, que, concretizando o compromisso firmado em Cartagena, passou a prever o conceito ampliado de refugiado na lei nº 9.474/97 (Estatuto do Refugiado)⁶⁰, mostra-se reticente em reconhecê-lo na prática. Até 2019, priorizou-se a regularização dos venezuelanos não por meio do refúgio ou da acolhida humanitária, “mas por se tratar de país fronteiriço”⁶¹. Apenas em junho de 2019 adotou-se formalmente o conceito ampliado em relação aos nacionais da Venezuela, sendo que, algum tempo depois, a condição de refugiado do solicitante venezuelano passou a ser presumida⁶².

A despeito dos esforços regionais, de maneira geral, a conjuntura estabelecida no pós-Guerra Fria, marcada pela restrição e securitização dos fluxos migratórios, conforme exposto anteriormente, não se mostra favorável ao debate acerca da redefinição ou ampliação do conceito de refúgio previsto na Convenção de 51.

De fato, principalmente nos países centrais, crescem discursos alarmistas⁶³ de que há “falsos refugiados” (*bogus refugees*) entre aqueles que solicitam asilo, os quais buscariam se valer indevidamente dos mecanismos protetivos do sistema do refúgio, sendo neces-

⁶⁰ Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em 9 mai. 2021.

⁶¹ SELEE; BOLTER, Op. cit, 58.

⁶² Ibid. p. 30.

⁶³ VAN HEAR; BURBAKER. Op. cit., p. 8.

sário separar os “verdadeiros” dos “falsos”.

Esse movimento coloca em risco a própria integridade do sistema do refúgio. Isso porque a possível redefinição do conceito, nesse contexto hostil, pode implicar em retrocesso de um mecanismo de proteção consolidado há 70 anos e que segue sendo uma conquista crucial do movimento de afirmação legal dos direitos humanos.

De fato, Jubilut, Apolinário e Jarochinski Silva frisam que requerer a ampliação do status de refugiado para abarcar pessoas não contempladas pela Convenção de 51, “em vez de chamar a atenção para as necessidades que esses indivíduos trazem consigo, faz com que o discurso contrário à concessão do refúgio se torne mais forte”⁶⁴.

O desafio que se coloca, portanto, é assegurar a integridade do sistema do refúgio e, concomitantemente, garantir que os demais migrantes forçados e vulneráveis, no contexto dos fluxos mistos, tenham um status protetivo satisfatório.

3.1. Proteção Complementar, um Instrumento ainda em Consolidação

A esses mecanismos protetivos instituídos em favor dos demais migrantes forçados não reconhecidos como refugiados pela definição clássica denomina-se proteção complementar, mais conhecida no Brasil como acolhida humanitária.

⁶⁴JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO. Op. cit., p. 260.

De acordo com Betts⁶⁵, a proteção complementar surgiu para preencher a lacuna que foi se formando entre a definição clássica de refúgio da Convenção de 51 e os referidos novos e complexos fatores motivadores da migração forçada atual. Todavia, ela tende a ser pouco regulamentada, tratando-se, na maioria das vezes, de proteções temporárias e *ad hoc*⁶⁶.

Outra dificuldade decorre do fato de o reconhecimento jurídico da proteção complementar, no âmbito do Direito Internacional, ainda ser limitado. Segundo Betts⁶⁷, a jurisprudência internacional, sobretudo no âmbito dos sistemas europeu e americano de Direitos Humanos, apenas reconhece o direito à não devolução (*non refoulement*) dos migrantes vítimas de tortura e de tratamento cruel, desumano ou degradante.

A experiência brasileira com a proteção complementar remonta a 2010, quando o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) editou a Resolução Normativa 93 prevendo esse tipo de proteção às vítimas do tráfico de pessoas.

Em 2011 o instrumento ganhou notoriedade quando o CNIg editou a Resolução Normativa 97/2012⁶⁸ para fazer frente ao extenso fluxo de migrantes haitianos, decorrentes da deterioração das condições socioe-

⁶⁵ BETTS. Op. cit., p. 364

⁶⁶ JAROCHINSKI SILVA; JUBILUT; VELÁSQUEZ. Op. cit., p. 49.

⁶⁷ BETTS. Op. cit., p. 364.

⁶⁸ Disponível em <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/component/k2/item/12990-resolucao-normativa-n-127-de-14-03-2017>>. Acesso em 9 mai. 2021.

conômicas no Haiti após o terremoto de 2010, os quais não eram reconhecidos como refugiados pelo Conselho Nacional para Refugiados (CONARE). O instrumento foi alterado pela Resolução Normativa 102/2013⁶⁹, que levantou a previsão inicial de cota anual. Desde então, a proteção complementar passou a ser conhecida no país como acolhida humanitária.

Não obstante o avanço, o status precário dos migrantes humanitários, por se tratar de um instrumento temporário e de previsão infralegal, era motivo de insegurança jurídica.

É com o advento da lei de migração brasileira nº 13.445/2017⁷⁰ que a acolhida humanitária ganhou um marco normativo. Ela consta como princípio e garantia da política migratória brasileira (art. 3º, inciso VI⁷¹) e foi contemplada em duas modalidades: como visto temporário (art. 14, I, alínea “c” e § 3º⁷²) e como autorização de residência (art. 30, inciso I, alínea “c”⁷³).

⁶⁹ Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253792>>. Acesso em 9 mai. 2021.

⁷⁰ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em 9 mai. 2021.

⁷¹ Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: VI - acolhida humanitária;

⁷² Art. 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;

§ 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.

Como critério de elegibilidade, estabeleceu-se que pode ser concedida ao apátrida ou 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”⁷⁴.

Jarochinski Silva, Jubilut e Velásquez destacam que a opção legislativa foi por elencar um rol não exaustivo das situações que ensejam a proteção humanitária e não por meio de uma definição legal do que caracteriza o migrante humanitário⁷⁵. A ausência de um conceito geral pode ser considerada um aspecto negativo da lei, uma vez que implica na falta de reconhecimento jurídico (como categoria migratória própria) e deixa margens para interpretações restritivas⁷⁶.

Outro problema decorre do fato de os requisitos para o reconhecimento da acolhida humanitária não estarem previsto na própria lei ou no regulamento, mas em instrumentos legislativos inferiores. O art. 36, parágrafo 1º⁷⁷, do Decreto 9.199/17⁷⁸, que regulamente

⁷³ Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao migrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: I - a residência tenha como finalidade: c) acolhida humanitária.

⁷⁴ Art. 14, § 3º da lei.

⁷⁵ JAROCHINSKI SILVA; JUBILUT; VELÁSQUEZ. Op. cit., p. 55.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Art. 36. 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

a lei de migração, delega para um ato interministerial a definição de condições, prazos e requisitos.

Como consequência, a proteção humanitária no Brasil segue sendo regulamentada “de maneira parcial e não sistêmica”⁷⁹.

Portanto, a despeito da inovação legal, permanecem os mesmos paradigmas anteriores ao reconhecimento legal do instituto. Em outras palavras, a implementação da proteção humanitária não se deu em termos gerais, preconizando as situações fáticas e as vulnerabilidades que ensejariam o reconhecimento, mas em “permissões provisória, seletivas, e fundadas em normativas de menor hierarquia”⁸⁰.

Na prática, segue-se optado pela seleção do local de origem ou da nacionalidade, de modo que os únicos beneficiários continuam sendo os haitianos e os sírios⁸¹, a quem resoluções do CNIg e do CONARE, respectivamente, já garantiam acolhida humanitária antes do advento da lei de migração.

A permanecer esse tipo de política migratória, o Brasil, não obstante a institucionalização da previsão

violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. § 1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados.

⁷⁸ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>. Acesso em 9 mai. 2021.

⁷⁹ JAROCHINSKI SILVA; JUBILUT; VELÁSQUEZ. Op. cit., p. 49.

⁸⁰ Ibid., p. 58.

⁸¹ Ibid., p. 57.

legal da acolhida humanitária, seguirá atuando de maneira reativa e circunstancial às possíveis emergências migratórias do futuro.

Isso demonstra que, mesmo países como o Brasil, que não são os principais destinos dos atuais fluxos migratórios, resistem em estabelecer uma política migratória em termos gerais e verdadeiramente humanitários, optando pela seletividade e contrabalanceando ações humanitárias com a necessidade (por vezes, exacerbada) de assegurar a segurança interna. Há, assim, “um descompasso evidente entre o reconhecimento da proteção humanitária através de um marco normativo e a governança migratória, em que permanece o viés restritivo, seletivo e securitário”⁸².

Conclusão

Ao longo das últimas sete décadas, o instituto do refúgio tem sido um instrumento de fundamental importância para a assegurar a proteção dos refugiados.

Todavia, verificou-se que as migrações forçadas contemporâneas têm se caracterizado por seu caráter misto, já que oriundos de causas complexas, em que interagem coerção, condicionantes socioeconômicas, instituições públicas frágeis e, ainda, fatores ambientais. Disso resultam as chamadas migrações por sobrevivência ou humanitárias. Os refugiados já não são, portanto, a única categoria de migrantes forçados. Esses novos fluxos de migração forçada impõem

⁸² Ibid., p. 61.

um desafio crescente ao Direito Internacional na medida em que nela não se verifica, como regra, a perseguição como principal causa de expulsão.

A proteção complementar tem se firmado como instrumento jurídico alternativo para preencher a lacuna que foi se formando entre a definição clássica de refúgio da Convenção de 51 e os referidos novos e complexos fatores motivadores da migração forçada atual.

No âmbito do Direito Internacional seu reconhecimento jurídico ainda é limitado, sendo frequentemente implementada nas legislações domésticas como proteções temporárias e casuísticas.

O Brasil costuma ser apontado como um exemplo bem sucedido na experiência com a proteção complementar, aqui conhecida como acolhida humanitária. Em que pese o avanço com a previsão legal do instituto por meio da Lei 13.445/17, verificou-se que a técnica legislativa empregada não foi a melhor do ponto de vista humanitário, de modo que a proteção complementar no país segue sendo regulamentada de maneira parcial e não sistêmica.

Concluiu-se que, no atual contexto, o essencial é garantir as conquistas da Convenção de 51 e assegurar que a proteção complementar não seja instrumentalizada pelas políticas restritivas para fragilizar ou “burlar” o sistema do refúgio. Isso poderia acontecer, por exemplo, ao considerar o solicitante de refúgio como inelegível, embora presentes os requisitos con-

vencionais, para concedendo-lhe um tipo de proteção complementar menos benéfico, sem a garantia da não devolução ao país de origem e o dever de receber independentemente do status de entrada. Nesse sentido, um dos avanços necessários no âmbito da proteção complementar é assegurar que conte também com essas garantias básicas, dado que decorrem de um imperativo humanitário.

O desafio que se coloca, portanto, é assegurar a integridade do sistema do refúgio e, concomitantemente, garantir que os demais migrantes forçados e vulneráveis, no contexto dos fluxos mistos, tenham um status protetivo satisfatório e equivalente, por meio da proteção complementar.

Referências bibliográficas

BETTIS, Alexander. Survival Migration: A New Protection Framework. *Global Governance*. Leiden, v. 16, n. 3, p. 361-382, Jul-Set. 2010.

BÓGUS, Lucia Maria Machado; JAROSCHINSKI SILVA, João Carlos. Fluxos migratórios contemporâneos: condicionantes políticos e perspectivas históricas. CIERCO, Teresa et. al (Org). *Fluxos migratórios e refugiados na atualidade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

CARNEIRO, Cynthia Soares. Políticas Migratórias no Brasil e a Instituição dos “Indesejados”: A Construção Histórica de um Estado de Exceção para Estrangeiros. *Opinião Jurídica*. Fortaleza, ano 16, n. 22, p.56-85, jan./

jun. 2018.

CHETAIL, Vincent. *International Migration Law*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019.

FRANK, Matthew; REINISCH, Jessica. Refugees and the Nation-State in Europe, 1919-59. *Journal of Contemporary History*. Londres, v. 49(3), p. 477-490, jul. 2014.

JAEGER, Gilbert. On the history of the international protections of refugees. *International Review of the Red Cross*. Genebra, vol. 83, n. 843, p. 727-737. 2001.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. *Revista Monções*. Dourados, v. 8, n. 16, p. 255-278, jul/dez. 2019.

_____ ; JUBILUT, Liliana Lyra; VELÁSQUEZ, Militza Zulimar Pérez. Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações. RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.). *Nova lei de migração: os três primeiros anos*. Campinas: NEPO/FADISP, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Ed. Método, 2007.

_____ ; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Os conceitos de Humanitarismo e Vulnerabilidades: delimitação, uso político, sinergias, complementariedades e divergências. JUBILUT, Liliana Lyra et al (Org.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário*. Boa Vista: EDUFRR, 2019.

KARATANI, Kieko. How History Separated Refugee and Migration Regimes: In Search of Their Institutional Origins. *International Journal of Refugee Law*. Oxford, v. 17, n. 3, p. 517–541. 2005.

LABMAN, Shauna. Looking Back, Moving Forward: The History and Future of Refugees Protection. *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law*. Chicago, 2010.

MERTUS, Julie. The State and the post-Cold War refugee regime: new models, new questions. *Michigan Journal of International Law*. Oxford, v. 20, n. 1, p. 59-90, 1998.

PIERNAS, Carlos Jimenez. Estados débiles y Estados fracasados. *Revista Española de Derecho Internacional*. Madrid, p. 11-49, 2013.

SELEE, Andrew; BOLTER, Jessica. *Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense*. Washington, EUA: Migration Policy Institute, 2020.

VAN HEAR, Nicholas, BURBAKER, Rebecca; BESSA, Thais. *Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration*. Human Development Reports Research Paper. Nova Iorque: UNDP, 2009.

A Mediação Comunitária Intercultural como Estratégia no Processo de Integração do Refugiado na Comunidade Anfitriã

Adriana Machado*
Catherine de Souza Santos**
Simone Alves Cardoso***

Introdução

A pluralização da sociedade e o constante processo migratório tem levado a inúmeros conflitos e instabilidade social. No caso de pessoas que têm o status de refugiados, os Estados necessitam adotar políticas públicas que representem soluções duráveis e permitam que essas pessoas possam alcançar segurança social e reconstruir suas vidas.

Diante deste contexto, a mediação com ferramenta de pacificação social, como mecanismo de prevenção e resolução de conflitos, permite por meio do diálogo construtivo a criação e reparação do vínculo social.

*Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Integra o grupo de pesquisa em Direitos Humanos e Vulnerabilidades e o grupo de pesquisa em Resolução de Conflitos Socioambientais do programa de Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos.

** Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Integra o grupo de pesquisa em Direitos Humanos e Vulnerabilidades do programa de Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos.

*** Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Integra o grupo de pesquisa em Direitos Humanos e Vulnerabilidades e o grupo de pesquisa em Resolução de Conflitos Socioambientais do programa de Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos.

Em situações de refúgio, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) promove três soluções duráveis para refugiados como parte de seu mandato principal, que são a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento¹. Estas soluções exigem uma abordagem integrada e cooperação com os países de origem, Estados anfitriões, atores humanitários, bem como os próprios refugiados.

A implementação de soluções duráveis, como a integração local dos refugiados na sociedade anfitriã pressupõe a formação de um vínculo de confiança entre refugiados e população local. Para tanto, é necessário o desenvolvimento de um vínculo social entre diferentes atores que passa pela boa comunicação entre os refugiados, a sociedade local e as autoridades públicas locais.

O presente capítulo abordará a mediação comunitária intercultural, como ferramenta que pode ser útil na integração social dos refugiados e na promoção de uma comunicação pacífica. A mediação intercultural realizada na comunidade consiste em estabelecer os laços sociais entre pessoas de diferentes culturas. Os mediadores podem intervir fazendo a ligação entre os migrantes e a sociedade, deste modo desempenham um papel preparatório, o que pode ajudar na formação de um olhar positivo por parte da comunidade local

¹ACNUR. *Protegendo Refugiados no Brasil e no mundo*. p. 11. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Cartilha_Protegendo__Refugiados__No__Brasil_e_no_Mundo.pdf. Acesso em: 29 mar. 2021.

para que aceite melhor a presença dos refugiados.

Para tanto, o trabalho apresenta inicialmente a proposta do ACNUR referente às soluções duráveis, com ênfase na integração social dos refugiados. Na sequência, aborda algumas características da mediação, e finalmente trata da aplicação da mediação comunitária intercultural como ponte de comunicação entre refugiados, sociedade e autoridades locais para integração social do refugiado.

O método adotado no presente capítulo consiste na teoria crítica dialética, com viés indutivo, visando o exame do dinamismo das relações sociais que envolvem os refugiados, inseridos em uma realidade histórico-social em constante processo de transição. Esse processo tem relação especial no âmbito da pacificação dos conflitos comunitários, que exigem nova dinâmica, diferente da tradicional, que concebe o Direito como pura norma.

1. Soluções Duráveis Propostas pelo ACNUR

A proteção integral dos refugiados depende fortemente da promoção de soluções duráveis², as quais visam garantir que os refugiados não permaneçam como refugiados para sempre³. Assim, pode-se defi-

² MADUREIRA, André de Lima; SILVA, João Carlos Jarochinski. Desafios à Aplicação de Soluções Duráveis. In: *Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas*. São Paulo: Memorial da América Latina, 2016. p. 2. Disponível em <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/6_ALM%20OK.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2021.

³ GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, et al. *The Oxford Handbook*

nir solução durável como à medida que põe fim ao ciclo de deslocamento forçado e permite ao refugiado uma vida digna e segura⁴. Revestem-se, tais soluções, de suma importância para uma resposta internacional efetiva e confiável no que concerne ao refúgio⁵.

O ACNUR, órgão responsável pela proteção dos refugiados, apresenta três perspectivas tradicionais de ditas soluções duráveis, todas associadas a um assentamento permanente do refugiado, seja no país de origem (repatriação voluntária), em um país terceiro (reassentamento) ou no país de acolhimento (integração local)⁶.

Enquanto a integração local importa em um processo complexo e gradual⁷ voltado à aceitação e residência na primeira comunidade em que chegam⁸, o reassentamento visa repartir entre a comunidade internacional a responsabilidade de acolher e proteger o

of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press: Oxford, 2014. p. 8. Disponível em <<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb-9780199652433-e-021?print=pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁴ ACNUR. *Cartilha para Refugiados no Brasil*. 2014. p. 21. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Refugiados-no-Brasil_ACNUR-2014.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

⁵ UNCHR - CORE GROUP ON DURABLE SOLUTIONS. *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*. UNCHR: Geneva, 2003. Disponível em <<https://www.refworld.org/docid/4124b6a04.html>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

⁶ UNCHR. Solutions for refugees. In: *The 10-Point Plan Action*. 2016. p. 178. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/583714a44.html>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

⁷ ACNUR. Op. cit., p. 21.

⁸ GOODWIN-GILL. Op. cit., p. 9.

refugiado⁹ quando da incapacidade do país de refúgio em atender às demandas¹⁰, exigindo certa coordenação interestatal e mesmo solidariedade internacional¹¹. Por sua vez, a repatriação objetiva possibilitar o regresso do refugiado a seu país de origem, sendo imperativo frisar o caráter voluntário da solução¹², além de ser um retorno seguro e digno¹³.

A pavimentação dessas soluções demanda cooperação internacional e acesso dos refugiados à proteção e a direitos no país de acolhimento¹⁴. Nesse sentido, a ausência de cooperação e interação entre Estados representa um dos principais desafios à promoção de tais medidas duradouras¹⁵.

Em relação às perspectivas tradicionais expostas, o ACNUR busca a promoção de estratégias amplas que compreendam os múltiplos aspectos envolvidos em uma solução, como as dimensões legal, civil, política, sociocultural e econômica¹⁶. A compreensão de todas as variáveis reforça o caráter duradouro pretendido para a solução a ser implementada¹⁷, a torna sustentável¹⁸, ao mesmo tempo em que visa garantir ao refugiado o gozo de todos os seus direitos, na mesma medida

⁹MADUREIRA; SILVA. Op. cit., p. 8.

¹⁰ ACNUR. Op. cit., p. 27.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., p. 6 e 7.

¹³ ACNUR. Op. cit., p. 26-27.

¹⁴ UNCHR. Op. cit., p. 178.

¹⁵ MADUREIRA; SILVA. Op. cit., p. 9.

¹⁶ UNCHR. Op. cit., p.179.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ UNCHR. Op. cit., p.182.

que os nacionais do país em que se encontra¹⁹.

Ao longo do caminho para as soluções duráveis, vias complementares se apresentam, utilizadas muitas vezes de forma autônoma pelos refugiados²⁰. As vias complementares são facilitadas com o apoio do ACNUR e outras organizações, capazes de estabelecer e facilitar conexões e pontes, as quais contribuem para um alcance progressivo de medidas duradouras, permanentes²¹. Assim, o fortalecimento institucional é necessário, podendo sua ausência representar um desafio à consecução de soluções duráveis²².

Como exemplo de via complementar, cita-se o reagrupamento familiar²³. No contexto brasileiro, a pesquisa realizada pelo ACNUR em parceria com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello²⁴ demonstra que 56,71%

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., p. 195.

²¹ Ibid.

²² MADUREIRA; SILVA. Op. cit., p. 10.

²³ A Lei 13.445/2017 prevê o direito do migrante à reunião familiar:

“Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

(...) VIII - garantia do direito à reunião familiar;”

“Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

(...) III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;”

Nesse sentido, a legislação dispõe o reagrupamento como uma das finalidades para concessão de visto temporário ou autorização de residência.

²⁴ ACNUR. Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil: subsídios para elaboração de políticas. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

dos entrevistados tem interesse em buscar o reagrupamento familiar, percentual que deve ser lido considerando que 39,59% dos refugiados entrevistados buscaram o refúgio junto a suas famílias²⁵. Assim, quase a totalidade dos inquiridos distanciados de seus parentes apresenta pretensão (via complementar) que pode contribuir para uma solução durável manifesta pela permanência no Brasil (integração local).

Outrossim, a pesquisa referenciada apresenta a permanência no Brasil como desejo de 84,23% dos refugiados entrevistados²⁶, demonstrando a relação entre a solução permanente e a via complementar²⁷. Tal indicativo impulsiona o debate de políticas públicas voltadas à integração local e aos mecanismos que podem viabilizar dita modalidade de solução durável.

Ademais, os números da realidade de refúgio no Brasil expõem o contraponto existente entre a solução durável desejada pelos diretamente envolvidos, refugiados, e a tendência atual dos países de privilegiar a repatriação voluntária²⁸. Dita posição contemporânea²⁹ tem um elemento político determinante³⁰, explicitada pela resistência dos Estados, sobretudo desenvolvidos,

²⁵ Ibid., p. 55.

²⁶ Ibid., p. 54.

²⁷ Sobre a relação, a via complementar contribui para o êxito da solução durável.

²⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 155.

²⁹ No passado, o reassentamento era preferido como solução durável para os refugiados. MADUREIRA; SILVA. Op. cit., p.3.

³⁰ Ibid.

acolherem refugiados³¹.

Ainda acerca do contexto brasileiro, apenas duas opções de soluções duráveis estão disponíveis aos refugiados reconhecidos no país: a integração local e a repatriação voluntária³². Tal fato advém de inexistirem refugiados no Brasil com necessidades específicas de proteção que o país seja incapaz de prover³³, o que descarta a promoção de medida de reassentamento do refugiado a um terceiro país.

Em que pese seja reconhecido o importante papel das soluções duráveis, inexistente obrigação legal para sua promoção no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados (DIR)³⁴. Nesse sentido, a Convenção relativa ao Status de Refugiados (Convenção de 51) não estatui a obrigação dos refugiados buscarem guarida aos seus problemas por meio de soluções duráveis, ficando a seu arbítrio assim o fazer ou não³⁵, bem como não as impõe aos Estados de maneira expressa³⁶.

³¹ JUBILUT. Op. cit., p. 155.

³² ACNUR. Op. cit., p. 27.

³³ Ibid.

³⁴ MADUREIRA; SILVA. Op. cit., p. 8.

³⁵ Ibid., p. 4.

³⁶ A Convenção de 1951 não apresenta determinações explícitas quanto à integração local, mas dispõe de modo implícito, em seu artigo 34, a necessidade dos Estados facilitarem a integração local dos refugiados, assim dispondo “Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo”. Ademais, a convenção prevê a obrigação dos Estados assegurarem direitos básicos aos refugiados:
Art. 17 - Profissões assalariadas

1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições:

a) contar três anos da residência no país;

b) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge;

c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.

3. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

Art. 18 - Profissões não assalariadas

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.

Art. 19 - Profissões liberais

1. Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

2. Os Estados Contratantes farão tudo o que estiver ao seu alcance, conforme as suas leis e constituições, para assegurar a instalação de tais refugiados nos territórios outros que não o território metropolitano, de cujas relações internacionais sejam responsáveis.

Analisando a perspectiva estatal, a falta de viés obrigacional às soluções duráveis³⁷ orienta o caráter discricionário das ações no âmbito da integração local³⁸. A soberania dos Estados, sob a qual está pautada dita realidade, conduz à informalidade, na prática, de medidas voltadas à integração local, permanecendo estas fora de agendas políticas e conseqüentemente impactando a proteção efetiva dos refugiados³⁹.

Como salientam Madureira e Silva⁴⁰, a repatriação voluntária tampouco goza de previsão expressa, sustentando-se, contudo, no direito humano de regresso ao país de origem postulado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUHD), art, 13 (2)⁴¹, e no

Art. 21 - Alojamento

No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

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.

³⁷ Ibid., p.8.

³⁸ MADUREIRA; SILVA. Op. cit., p. 5.

³⁹ Ibid., p. 5 e 6.

⁴⁰ Ibid., p. 7.

⁴¹ “Artigo 13(2) Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”.

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁴², art. 12⁴³.

Diante desse contexto, em que se visualizam entraves à promoção de soluções duráveis, como o são a discricionariedade estatal quanto às medidas de integração e a necessidade de cooperação internacional para reassentamento e repatriação, novas iniciativas devem ser pensadas para que a proteção dos refugiados possa ser assegurada de maneira efetiva.

Em relação à integração local, a possibilidade de abertura multicultural parece essencial. Neste aspecto, a mediação será tratada enquanto processo de comunicação, coesão e autonomia, que com suas características de atuação pode contribuir para gestão dos conflitos e formação de uma rede local para reforço da integração da população em situação de exclusão.

2. Características Relevantes da Mediação

A mediação, como ferramenta para a pacificação, e o conflito formam uma delicada relação que demandada novo olhar, voltado à questão da própria existência

⁴² Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>>. Acesso em: 18, fev. 2021.

⁴³ “Artigo 12 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência. 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. 3. os direitos supracitados não poderão em lei e no intuito de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto. 4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país”.

e necessidade deste último. O conflito não deixará de existir. Os mecanismos tradicionais existentes não são capazes de resolvê-lo, pela própria rigidez de que se revestem e por não envolverem, na tomada de decisões, as partes interessadas.

Mas, se por um lado o conflito é necessário e natural, a mediação também encontra espaço nesse ambiente convexo. Ao referenciar as *Constitutiones* de Clemente, Grotius⁴⁴ realça trecho onde é citado que o cristão que tem um processo deve transigir, mesmo quando isso resulte para ele algum prejuízo. Ao retratar tal passagem, Grotius⁴⁵ menciona que o que se diz ordinariamente das coisas morais encontra igualmente sua aplicação no “saber que elas não consistem em um ponto de intransigência, mas que a seu modo têm alguma elasticidade”⁴⁶. Vão se delineando, com essa passagem, algumas marcas que identificam a mediação, no caso, a flexibilidade na construção criativa de soluções voltadas à pacificação.

A pacificação deve ser a chave para enfrentar a violência que está enraizada na sociedade. A sua superação, em um primeiro plano, seria difícil diante das próprias características psicológicas humanas e de um conjunto de forças naturais e sociais que convergem nesse sentido⁴⁷. Urge estabelecer a cultura da paz, por-

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid., p. 131.

⁴⁷ BOFF, Leonardo. *A cultura da paz*. 2002. Disponível em: <www.leonardoboff.eco.br/site/vista/2001-2002/culturapaz.htm>. Acesso em: 14 fev. 2021.

que as forças de destruição estão ameaçando o pacto social mínimo, além de toda a biosfera e a continuidade do projeto humano⁴⁸.

Os seres sociais são cooperativos por essência, com capacidade de afetividade, compaixão, solidariedade e amor. Essas forças, de acordo com Boff⁴⁹, devem ser usadas para conduzir rumo mais benfazejo à história e conter a violência, como projeto pessoal e coletivo.

Se, de um lado, o conflito é justo, na visão de Grotius⁵⁰, de outro, a cooperação mútua deve estar presente nos esforços da sociedade em direção à pacificação, como parte de um projeto humano que tem como base vínculos emocionais apoiados no amor e na identificação de todas as pessoas. Isso implica, por seu turno, compartilhamento de interesses⁵¹.

A mediação atua com todos os atores envolvidos no conflito, fazendo-os se sentir parte de um projeto humano que tem por pilar a sua própria sobrevivência. Processo esse que implica prática social global cuja relação é indissociável à participação dos refugiados como líderes, capazes de provocar um despertar de to-

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ GROTIUS, Hugo. O direito da guerra e da paz. v.1. In: *Coleção clássicos do direito internacional*. Ijuí: Unijuí, 2004.

⁵¹ YAGHSISIAN, Adriana Machado. *A Participação das Mulheres na Mediação de Conflitos Ambientais para alcançar o Desenvolvimento Sustentável na agenda do Direito Ambiental Internacional*. Tese (doutorado). Santos: Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental Internacional, 2017. p. 219.

dos na transformação de comportamentos.

Na sociedade pós-moderna, conflitos sobre o controle do governo, recursos naturais e econômicos e também sobre refugiados são a sua nota característica, o que pressupõe a existência de uma rede complexa de objetivos e agentes, com dimensões locais, regionais e que transcendam as fronteiras de um país.

Identificada pelo art. 33, da Carta da Organização das Nações Unidas⁵² (ONU), como um meio de resolução pacífica dos conflitos internacionais, a mediação surge como uma forma de fortalecer a atuação dos atores envolvidos.

Segundo a ONU, é um processo através do qual uma terceira parte assiste a duas ou mais partes, com seu consentimento, para prevenir, gerir ou resolver um conflito, ajudando as partes a desenvolver mutuamente a aceitação de acordos⁵³.

A Resolução 2171/2014⁵⁴ do Conselho de Segurança da ONU reconhece que a mediação é uma ferramenta importante para a solução pacífica de controvérsias, mormente quando utilizada de forma preventiva, em momento anterior à transformação das disputas em

⁵² ONU. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/A-Carta-das-Nac%CC%A7o%CC%83es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

⁵³ ONU. *A/RES/2171/2014. On the use system-wide approach to conflict prevention*. 2014. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SRES2171-SystApproachConflictPrev-en.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

violência⁵⁵, o que corrobora para o fortalecimento do estado de direito nos planos nacional e internacional, a promoção do crescimento econômico sustentável, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento social e sustentável, além da boa governança, democracia, igualdade de gêneros, respeito e proteção dos direitos humanos⁵⁶.

Nessa dinâmica, cabe ao mediador e sua equipe o oferecimento de um ambiente acolhedor às partes em conflito, de sorte a estabelecer uma aliança baseada na confiança no processo e na crença de que a resolução pacífica é possível. A escuta ativa e o diálogo passam a compor notas marcantes desse concerto, uma vez que são ferramentas aptas a promover o espírito de colaboração, assegurar às partes o suficiente conhecimento, informação e habilidades para negociar com confiança, além de ampliar o processo para incluir as partes interessadas de diferentes segmentos de uma sociedade⁵⁷.

Moore define a mediação como a “intervenção de um terceiro aceito pelas partes, imparcial, neutro e que não possui poder com autoridade de decisão, para auxiliá-las voluntariamente atingirem um acordo mútuo”⁵⁸.

O enfoque dominante da prática de mediação se concentra na resolução de problemas e na formulação

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ ONU. *United Nations Guidance for Effective Mediation*, [S.l.], jul. 2012. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

⁵⁸ MOORE, C. W. *The mediation process: practical strategies for resolving conflicts*. São Francisco: Jossey-Bass, 1986.

de arranjos, mas pouco se enfatiza a criação de alianças ou a transformação dos antagonistas mediante a revalorização e o reconhecimento, peças fundamentais para os concertos realizados na seara dos refugiados.

Nessa linha, a voluntariedade representa nota forte nesse processo, mantendo nos atores envolvidos o controle sobre os resultados do conflito e a liberdade para aceitar ou rejeitar a mediação ou as propostas dos mediadores. Opera, fundamentalmente, em bases *ad hoc*⁵⁹.

Nesse processo dialético, a mudança de papéis dos mediadores permite redefinições. As questões que constituem seu objeto podem ser alteradas, se amolda às características dos conflitos, mormente quando envolve questões tão complexas como as dos refugiados.

Muitos são os papéis dos mediadores, como o de catalisador, educador, tradutor, multiplicador de recursos, identificador de problemas, dentre outros. No campo da mediação entre refugiados, a diversidade desses papéis é muito frequente, uma vez que a intenção de transformação do comportamento dos protagonistas envolvidos contagia esse processo e constitui sua tônica, pelo que o mediador será aquele que caminhará lado a lado às partes.

3 Aplicação da Mediação Comunitária e Intercultural

⁵⁹ BERCOVITCH, J. A. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, M.; SIMAN, M.; DRUMOND, P. (Org.). *Mediação Internacional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, Editora PUC-Rio, 2016. p. 26-56.

como Ferramenta de Integração do Refugiado

A migração tem sido uma constante na história da humanidade, com um impacto profundo em várias sociedades. Para promover uma melhor integração dos refugiados, alguns países vêm utilizando a figura do mediador, pois a mediação pode construir pontes entre a diversidade cultural que envolve o processo de integração.

A União Europeia (UE), por exemplo, acolheu cerca de 2,6 milhões de refugiados no final de 2019, o equivalente a 0,6 % da população da União Europeia⁶⁰. Preocupados com as lacunas percebidas, pela crise migratória de 2015/2016, a UE estabeleceu, em 2020, um novo Pacto que envolve o regime comum de asilo europeu, denominado “Novo Pacto sobre Migração e Asilo”⁶¹. Nesse documento, um dos principais pilares a ser trabalhado é a integração local para promoção de sociedade mais inclusivas. As ações incluirão apoio direto às pessoas ativas na comunidade para acompanhar os migrantes e as suas famílias na via de uma integração e inclusão social bem sucedidas⁶².

A preocupação em reformular regras que efetivem de fato a inclusão social em relação ao refúgio é colocada como prioridade, pois encontrar uma casa no

⁶⁰ LEYEN. Ursula Von der. *Comunicação da comissão sobre um novo pacto de migração e asilo*. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

país anfitrião e integrar-se à comunidade local pode representar uma solução duradoura e a oportunidade de construir uma nova vida. Nesse ponto, o apoio e a interlocução entre as autoridades públicas e as pessoas em situação de refúgio pode ser estimulado pelo por meio da mediação.

Deste modo, desenvolver em paralelo com políticas direcionadas à integração social dos refugiados, mecanismos de promoção do diálogo, como a mediação se torna fundamental. Em alguns países, a mediação que trabalha o vínculo social entre a população, poder público e organizações sociais é designada de diversos modos, a depender do contexto em que se desenvolve podendo ser nominada: Mediação Social, Mediação Comunitária, Mediação Cultural, Mediação Intercultural, Mediação Sociocultural etc. Tais variedades terminológicas decorrem dos diferentes aspectos conflituosos e da genealogia da mediação em cada país⁶³. No caso da mediação relacionada à migração é comumente utilizado o termo mediação intercultural⁶⁴.

A mediação intercultural seria, para Giménez Romero, uma variação da mediação social, que decorre do desafio das migrações internacionais e da configuração de novas comunidades. Para o autor, a mediação intercultural seria a mediação social em contextos plu-

⁶³ THEODOSIOU A.; ASPIOTI, M. *Research report on intercultural mediation for immigrants in europe*. 2016. p. 30. Disponível em: <http://mediation-time.eu/images/TIME_O1_Research_Report_v.2016.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

⁶⁴ Ibid.

riétnicos e multiculturais, orientada pelo mediador, na busca do reconhecimento do outro, na comunicação, na compreensão mútua, na regulação dos conflitos e na adequação institucional entre atores sociais etno-culturalmente diferentes⁶⁵.

Já a prática de mediação comunitária funda-se nos valores da emancipação, da construção da cidadania, da pedagogia social e da participação e autonomia, especialmente. A troca de experiências fortalece as capacidades que as próprias comunidades têm para transformar suas condições de vida, por meio da promoção dos diálogos deliberativos e do fortalecimento das redes e capacidades locais⁶⁶.

A mediação comunitária, pelas características de que se reveste, nos remete à mediação transformativa⁶⁷, uma prática relacional que deve estar orientada pela colaboração voltada ao estabelecimento de laços comuns e pela busca de uma melhora mútua. Isso seria possível por intermédio de um processo de recuperação do próprio poder e geração de empatia entre as partes, que autoriza aproveitar o potencial transforma-

⁶⁵ ROMERO, Carlos Giménez. La Natureza da Mediacion Intercultural. *Revista de Migraciones*, 2, p. 125-159, 1997. Disponível em: <<http://www.colegiocentral.es/wp-content/uploads/2017/12/Carlos-Gimenez-La-Naturaleza-De-La-Mediacion-Intercultural.pdf>>. Acesso em: 14 fev.2021.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁷ A mediação transformativa foi elaborada por Robert A. Barush Bush e Joseph F. Folger. Este modelo de mediação privilegia a transformação na relação entre as partes envolvidas no conflito, busca preservar e refazer laços afetivos e conseqüentemente, o acordo ou soluções são conseqüências não o objetivo. Trabalha com o empoderamento das partes na busca por soluções dos conflitos.

tivo do conflito social, mediante o empoderamento e reconhecimento do outro⁶⁸.

Para permitir o desenvolvimento de um ambiente de diálogo que promova o empoderamento e o reconhecimento, é necessário criar conexões entre os mediados. Assim, a mediação comunitária demanda a criação de espaços físicos para seu desenvolvimento, em geral, conhecidos como Centros Comunitários, no interior dos quais se reconhece a identidade e cultura locais e, simultaneamente, se estimula uma profunda e duradoura transformação social na comunidade, com respeito às diversidades das partes⁶⁹.

Trata-se de um processo de reconstrução das relações e de estabelecimento de uma cultura de diálogo, o que se afina muito com as expectativas nutridas pelos refugiados, que possuem uma história, um construído social que se conectará a outros construídos e histórias, que, juntos, gerarão pontos de conexão intercultural. A mediação comunitária permite, também, o exercício da responsabilidade compartilhada e ampliação da participação das partes⁷⁰ o que repercute na possibilidade

⁶⁸ BARUCH BUSCH, R. A.; FOLGER, J. P. *La promesa de mediación: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros*. Buenos Aires: Granica, 2010.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ ONU (Organização das Nações Unidas). *Guía de Mediación Comunitaria. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT) em copublicação com Universidade Alberto Hurtado de Chile e Instituto de Estudios da Religião - ISER*. 2010. Disponível em: <<https://www.mediacionchile.com/wp-content/uploads/2017/08/GUIA-DE-MEDIACION-C3%93N-COMUNITARIA.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

de aperfeiçoamento e amadurecimento para a tomada de soluções adequadas ao conflito enfrentado.

Como base na associação dos aspectos comunitários, sociais e interculturais que estão envolvidos no processo de integração dos refugiados, optou-se, no desenvolvimento deste capítulo, pelo termo mediação comunitária intercultural, que respeita na prática da mediação o aspecto da comunidade e a cultura em que as partes estão inseridas.

Um exemplo em que se identifica o desenvolvimento da mediação junto à comunidade local e que privilegia o aspecto intercultural é o desenvolvido pela Itália, pois o mediador intercultural trabalha na acolhida de refugiados, ele é um operador social que simplifica a comunicação entre pessoas, famílias e comunidades em uma série de ações destinadas a promover a integração socioeconómica e a fruição dos direitos e o respeito dos deveres de cidadania⁷¹.

Essa atuação é uma resposta ao rápido aumento do número de migrantes refugiados, que passou a exigir a atuação de um profissional que pudesse ser o elo

⁶⁸ BARUCH BUSCH, R. A.; FOLGER, J. P. *La promesa de mediación: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros*. Buenos Aires: Granica, 2010.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ ONU (Organização das Nações Unidas). *Guía de Mediación Comunitaria. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT) em copublicação com Universidade Alberto Hurtado de Chile e Instituto de Estudios da Religião - ISER*. 2010. Disponível em: <<https://www.mediacionchile.com/wp-content/uploads/2017/08/GUIA-DE-MEDIACION%20COMUNITARIA.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁷¹ THEODOSIOU A.; ASPIOTI, M. Op. cit., p. 30.

entre os refugiados e as autoridades locais. Na Itália, os mediadores interculturais são considerados fundamentais para facilitar a integração dos migrantes na sociedade italiana, principalmente na busca de acesso a serviços públicos básicos como os de saúde, em que muitos trabalham em Organizações Internacionais⁷².

Com base nesse contexto, de domínio social e comunitário, podemos citar as *boutiques de droit*, que são associações de informação jurídica, que surgiram em França (1975) como uma iniciativa de mediação social⁷³. Hoje, no campo da mediação comunitária, a França utiliza o mediador social, que ganhou legibilidade nos últimos anos graças a uma estruturação das suas áreas de intervenção e profissionalização dos mediadores⁷⁴.

Em 2001, o Comitê Interministerial de Cidades da França adotou uma carta de referência para mediação social, que representa um processo de criação e reparação do vínculo social e de conflitos da vida cotidiana. Isso é feito por meio de um mediador, terceiro impar-

⁷² MONTENEGRO, Carolina. *Imigrantes se tornam mediadores para ajudar refugiados na Itália*. BBC News Brasil. 2015. Disponível: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151004_imigrante_mediadora_italia_cm_fn>. Acesso em: 12 fev. 2021.

⁷³ NEVES ALMEIDA, H., PINTO ALBUQUERQUE, C., CRUZ SANTOS, C. Cultura de paz e mediação social e fundamentos para a construção de uma sociedade mais justa e participativa. *Mediaciones Sociales*, n.12. pp.141-142 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5209/rev_MESO.2013.n12.45266>. Acesso: 12 fev. 2021.

⁷⁴ COMITÊ INTERMINISTERIAL DE CIDADES. *Charte de reference de la mediation sociale*. Disponível em: <https://www.francemediation.fr/system/files/inline-files/charte_mediationsociale%2C%202001.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

cial e independente, que por meio da organização de intercâmbios entre pessoas ou instituições visa ajudá-los a melhorar um relacionamento ou resolver um conflito entre eles⁷⁵.

Portugal é outro país da União Europeia que implementou como política pública a mediação intercultural, como estratégia do Alto Comissariado para Migrações que trabalha, desde 2015, em parceria com a Rede de Ensino Superior para Mediação Intercultural (RESMI). O mediador trabalha nos processos de integração e para tanto há um trabalho em rede ligado às associações e organizações de bases territoriais local, regional e nacional⁷⁶.

Ademais, ao longo dos anos, Portugal tem implementado práticas de mediação nos Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes, em serviços públicos essenciais aos cidadãos (saúde, educação, segurança social). A RESMI promove formação de mediadores, investigação e acompanhamento de projetos de intervenção nas comunidades⁷⁷.

Assim, com o constante fluxo de migrantes e refugiados é importante que os Estados pensem em estruturas e ferramentas que possam fazer frente aos conflitos interculturais que normalmente surgem neste

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ RODRIGUES, Cristina. Mediação Intercultural e Território. *Revista Migrações - Número Temático Mediação Intercultural*, n. 15, p. 1-21, 2018. Disponível em: <https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/2333684/Atas_RESMI_final_com.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

⁷⁷ Ibid.

cenário. Atualmente, no contexto de muitos países, a mediação já é prevista como política pública de pacificação social, sob o manto internacional do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, da Agenda 2030⁷⁸.

Destarte, a mediação comunitária intercultural, como ferramenta de integração e participação social, seria útil para promover a integração do refugiado, reforçar laços sociais e contribuir para a construção de uma identidade comum.

Conclusão

No processo de promover soluções duráveis, como a integração do refugiado ao país anfitrião, muitas dificuldades podem surgir, decorrentes da discriminação, resistência, diferenças culturais e desconfianças.

A participação de um mediador é uma ferramenta importante para ajudar os refugiados a construir relações positivas e pacíficas. Um tipo de intervenção que envolve situações sociais de multiculturalidade que, quando bem orientada, permite o reconhecimento do outro, a aproximação das partes, a comunicação e a compreensão mútua.

Para consecução prática de projetos de mediação comunitária intercultural destinados a promover a integração dos refugiados, é importante a formação de rede de colaboradores, como por exemplo a de Portu-

⁷⁸ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html>>. Acesso em: 22, fev. 2021

gal, onde o Alto Comissariado de Migração trabalhou conjuntamente com Instituições de Ensino Superior para produção de conhecimento em torno das questões e práticas de mediação, na qualificação de mediadores locais e de refugiados, bem como na monitorização e disseminação dos resultados obtidos a partir das referidas intervenções.

Na mediação comunitária intercultural, o mediador pode se apoiar nas associações de bairro, associações religiosas, organizações não governamentais para estabelecer uma rede de colaboradores. O mediador geralmente atua na promoção da integração dos requerentes de proteção internacional através do apoio socioprofissional e do apoio na aprendizagem da língua do país anfitrião, habitação, no acesso a cuidados de saúde, no acesso à educação, na inscrição na Segurança Social, entre outros.

A mediação comunitária intercultural tem o condão de empoderar as pessoas para dar resposta a suas próprias necessidades, funcionando como um processo de intercâmbio e mudança social que propicia a aproximação das políticas do Estado com as necessidades rotineiras da comunidade onde o refugiado será integrado. Esse último aspecto é hábil à construção de pontes de diálogos interculturais entre refugiados, sociedade e Estado anfitrião.

Com a assunção desses papéis e fortalecimento das redes locais, por consequência, as partes aproximam-se do Estado e instituições públicas e privadas,

que passam a trabalhar o processo de integração. Isso traduz sustentabilidade política, pois implica a existência de diferentes frentes interconectadas, que geram estabilidade e continuidade para o desenvolvimento da mediação comunitária intercultural entre refugiados e comunidade anfitriã.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil: subsídios para elaboração de políticas*. 2019.

BARUCH BUSCH, R. A.; FOLGER, J. P. *La promesa de mediación: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros*. Buenos Aires: Granica, 2010.

BERCOVITCH, J. A. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, M.; SIMAN, M.; DRUMOND, P. (Org.). *Mediação Internacional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, Editora PUC-Rio, 2016.

BOFF, Leonardo. *A cultura da paz*. 2002.

COMITÉ INTERMINISTERIAL DE CIDADES. *Charte de reference de la mediation sociale*. 2020

GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. (org.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford University Press: Oxford, 2014.

GROTIUS, Hugo. O direito da guerra e da paz. v.1. Tradução: Ciro Mioranza. In: *Coleção clássicos do direito internacional*. Ijuí: Unijuí, 2004.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

LEYEN. Ursula Von der. *Comunicação da comissão sobre um novo pacto de migração e asilo. Comissão Europeia*. 2020.

MADUREIRA, André de Lima; SILVA, João Carlos Jarochinski. *Desafios à Aplicação de Soluções Duráveis. Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas*. São Paulo: Memorial da América Latina, 2016.

MONTENEGRO, Carolina. *Imigrantes se tornam mediadores para ajudar refugiados na Itália*. BBC News Brasil. 2015.

MOORE, C. W. *The mediation process: practical strategies for resolving conflicts*. São Francisco: Jossey-Bass, 1986.

NEVES ALMEIDA, H., PINTO ALBUQUERQUE, C., CRUZ SANTOS, C. *Cultura de paz e mediação social e fundamentos para a construção de uma sociedade mais justa e participativa. Mediaciones Sociales*, n.12, pp. 132-157.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Departamento de Assuntos Políticos. United Nations Guidance for Effective Mediation*, [S.l.], jul. 2012.

_____. Organização das Nações Unidas. *Assembleia Geral. A/RES/2171/2014. On the use system-wide approach to conflict prevention*. 2014.

_____. Organização das Nações Unidas. *Guía de Mediación Comunitaria. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT) em co-*

publicação com Universidade Alberto Hurtado de Chile e Instituto de Estudos da Religião – ISER. 2010

RODRIGUES, Cristina. *Mediação Intercultural e Território. Revista Migrações - Número Temático Mediação Intercultural*, Observatório das Migrações (OM), n. 15, p. 1-21, 2018.

THEODOSIOU A.; ASPIOTI, M. *Research report on intercultural mediation for immigrants in europe. 2016..*

GROUP ON DURABLE SOLUTIONS. *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*. UNCHR: Geneva, 2003.

_____. *Solutions for refugees*. In: UNCHR. *The 10-Point Plan Action*. 2016.

YAGHSISIAN, Adriana Machado. *A Participação das Mulheres na Mediação de Conflitos Ambientais para alcançar o Desenvolvimento Sustentável na agenda do Direito Ambiental Internacional. Orientador Gilberto Passos de Freitas*. Tese (doutorado) Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental Internacional, 2017.

ANEXO I

Quadro Comparativo da Normativa Inicial do Direito Internacional dos Refugiados, até a Convenção de 51

Quadro Comparativo da Normativa Inicial do Direito Internacional dos Refugiados¹

Giulia Rossi Moraes *

Letícia Souza **

Roberta Minhoto ***

Direito proposto	Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados ²	Convenção de 1933 sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados ³	Convenção de 1938 sobre o “status” dos refugiados vindos da Alemanha ⁴	Acordo para a expedição de certificado de identidade para os refugiados russos e armênios ⁵
Definição do termo “refugiado” (Disposições gerais)	Art. 1º - Definição do termo "refugiado": §1. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: a) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de	Art. 1º - A presente Convenção é aplicável aos refugiados russos, armênios e assimilados, conforme definido pelos Acordos de 12 de maio de 1926, e de 30 de junho de 1928, sujeitos a tais modificações ou ampliações como cada Parte Contratante	Art. 1º - 1. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiados vindos da Alemanha" deverá ser considerado aplicável a: (a) Pessoas que possuam ou tenham possuído a nacionalidade alemã e não possuam qualquer outra nacionalidade comprovada que	"2. A Conferência adota as seguintes definições do termo “refugiados”: “Russo: Qualquer pessoa de origem russa que não desfrute ou que já não desfrute da proteção do Governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

¹ O Quadro foi desenvolvido como atividade do Projeto Institucional “Estudante-Pesquisador”, no ano de 2020, no âmbito do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”. A Coordenação geral do Projeto no âmbito do Grupo de Pesquisa foi feita pela Profa. Dra. Liliana Lyra Jubilut, que também determinou as diretrizes de elaboração do presente Quadro. A revisão do Quadro foi realizada pela Profa. Dra. Gabriela Soldano Garcez e por Ananda Pórpura Fernandes.

* Graduada em Direito na Universidade Católica de Santos, Mestranda em Direitos Humanos na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, e Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

** Graduada em Direito na Universidade Católica de Santos e Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

*** Graduada em Direito na Universidade Católica de Santos e Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

² ONU. Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951. Série Tratados da ONU, n. 2545, v. 189, p. 137. Disponível em: <[https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasgen/pt-br/file/Convencao_de_1951%20\(refugiados\).pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasgen/pt-br/file/Convencao_de_1951%20(refugiados).pdf)>. Acesso em: 03 out. 2021.

³ LEAGUE OF NATIONS. Convention Relating to the International Status of Refugees. 1933. League of Nations Treaty Series, n. 3663, v. CLIX. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>>. Acesso em: 03 out. 2021. (O texto no Quadro deriva de tradução livre das autoras).

⁴ LEAGUE OF NATIONS. Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany. 1938. League of Nations Treaty Series, n. 4461, v. CXCII, p. 59. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>>. Acesso em: 03 out. 2021. (O texto no Quadro deriva de tradução livre das autoras).

⁵ LEAGUE OF NATIONS. Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees. 1926. League of Nations Treaty Series, n. 2004, v. LXXXIX. Disponível em: <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=3dd8b5802&skip=0&query=Arrangement%20Relating%20to%20the%20Issue%20of%20Identify%20Certificates%20to%20Russian%20and%20Armenian%20Refugees>>.

Acesso em: 03 out. 2021. (O texto no Quadro deriva de tradução livre das autoras).

	<p>outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.</p> <p>b) As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no §2 da presente seção.</p> <p>c) 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 ele.</p> <p>d) No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional,</p>	<p>pode introduzir nesta definição no momento da assinatura ou adesão.</p>	<p>prove não gozar, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão.</p> <p>(b) Apátridas não abrangidos por Convenções ou Acordos anteriores que deixaram o território alemão após ter se estabelecido nele e que prove não gozar, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão.</p> <p>2. Pessoas que deixam a Alemanha por razões, puramente, de conveniência pessoal não estão incluídas nesta definição.</p>	<p>“Armênio: Qualquer pessoa de origem armênia que já foi sujeito pertencente ao Império Otomano e que não goza ou que não goza mais da proteção do Governo da República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade.</p>
--	--	--	--	---

	<p>não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.</p> <p>§2. Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou</p> <p>a) "Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa".</p> <p>b) "Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures".</p> <p>E cada Estado Membro fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expresso, do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.</p> <p>Qualquer Estado Membro que adotou a fórmula 1) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula 2) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.</p> <p>§3. Esta Convenção cessará, nos casos abaixo, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos do §1, acima:</p> <p>a) Se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional.</p> <p>b) Se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente.</p> <p>c) Se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu.</p>			
--	---	--	--	--

	<p>d) Se estabeleceu-se de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido.</p> <p>e) Se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional.</p> <p>Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do §1 da seção</p> <p>A do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores; tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual.</p> <p>Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do §1 da seção</p> <p>A do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.</p> <p>§4. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações</p>			
--	---	--	--	--

	<p>Unidas que não o Alto Comissário das Nações Unidas para refugiados.</p> <p>Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida, de acordo com as resoluções a ela relativas, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.</p> <p>§5. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa, considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência, como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país.</p> <p>§6. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:</p> <p>a) Elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes.</p> <p>b) Elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados.</p> <p>c) Elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.</p>			
Obrigações gerais	Art. 2º - Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência

	conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.			
Não discriminação	Art. 3º - Os Estados Membros aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Religião	Art. 4º - Os Estados Membros proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais, no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos.	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Direitos conferidos independentemente desta Convenção	Art. 5º - Nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção.	Sem correspondência	Art. 2º - Sem prejuízo dos poderes da Alta Parte Contratante de regular o direito de permanência e residência, o refugiado terá o direito de circular livremente, de permanecer ou residir no território ao qual aplica-se à presente Convenção, de acordo com as leis e regulamentos aplicados internamente.	Sem correspondência
A expressão "nas mesmas circunstâncias"	Art. 6º - Para os fins desta Convenção, os termos "nas mesmas circunstâncias" implicam que todas as condições (e notadamente as que se referem à duração e às condições de permanência ou de residência) que o interessado teria de preencher, para poder exercer o direito em causa, se ele não fosse refugiado, devem ser preenchidas por ele, com exceção das condições que, em	Art. 6º - Os refugiados devem ter, nos territórios das Partes Contratantes, livre e pronto acesso aos Tribunais de Justiça. Nos países em que tenham domicílio ou residência regular, gozarão, a este respeito, os mesmos direitos e privilégios dos nacionais; devem, nas mesmas condições que estes últimos, gozar do benefício de assistência jurídica e estão	Artigo 8º - Direito de comparecer perante os tribunais como autor ou réu 1. Os refugiados terão, nos territórios aos quais se aplica a presente Convenção, livres e pronto acesso aos tribunais de justiça. 2. Nos países em que tenham domicílio ou residência regular, gozam desta	

	razão da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado.	isentos da <i>cautio judicatum solvi</i>. (grifo nosso)	respeitar, salvo disposição expressa em contrário da lei, os mesmos direitos e privilégios que os nacionais. Devem, nas mesmas condições, gozar de assistência jurídica e estar isentos de <i>cautio judicatum solvi</i>. (grifo nosso)	
Dispensa de reciprocidade	<p>Art. 7º - a) Ressalvadas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, um Estado contratante concederá aos refugiados o regime que concede aos estrangeiros em geral.</p> <p>b) Após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados se beneficiarão, no território dos Estados Membros, da dispensa de reciprocidade legislativa.</p> <p>c) Cada Estado contratante continuará a conceder aos refugiados os direitos e vantagens de que já gozavam, na ausência de reciprocidade, na data de entrada em vigor desta Convenção para o referido Estado.</p> <p>d) Os Estados Membros considerarão com benevolência a possibilidade de conceder aos refugiados, na ausência de reciprocidade, direitos e vantagens além dos de que eles gozam em virtude dos § 2 e §3, assim como a possibilidade de fazer beneficiar se da dispensa de reciprocidade refugiados que não preencham as condições previstas nos § 2 e §3.</p> <p>e) As disposições dos § 2 e § 3 acima aplicam-se assim às vantagens mencionadas</p>	Art. 14 - O gozo de certo direito e o benefício de certos favores concedidos a estrangeiros sujeitos a reciprocidade não será recusada aos refugiados na ausência de reciprocidade.	Art. 17 - O gozo de certos direitos e o benefício de certos favores concedidos a estrangeiros sujeitos a reciprocidade não será recusada aos refugiados na ausência de reciprocidade.	Sem correspondência

	nos artigos 13, 18, 19, 21 e 22 desta Convenção, como aos direitos e vantagens que não são por ela previstos.			
Dispensa de medidas excepcionais	Art. 8º - No que concerne às medidas excepcionais que podem ser tomadas contra a pessoa, os bens ou os interesses dos nacionais de um Estado, os Estados Membros não aplicarão tais medidas a um refugiado que seja formalmente nacional do referido Estado, unicamente em razão da sua nacionalidade. Os Estados Membros que, pela sua legislação, não podem aplicar o princípio geral consagrado neste artigo concederão, nos casos apropriados, dispensa em favor de tais refugiados.	Art. 3º - Cada uma das Partes Contratantes compromete-se, a não retirar ou afastar do seu território através da aplicação de medidas policiais, como expulsões ou não admissão na fronteira (<i>refoulement</i>), refugiados que tenham sido autorizados a residir lá regularmente, a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública. Em todo o caso, compromete-se a não recusar a entrada de refugiados nas fronteiras dos seus países de origem. Reserva-se o direito de aplicar as medidas internas que considere necessárias aos refugiados que, tendo sido expulsos por razões de segurança nacional ou ordem pública, não podem deixar o seu território por não terem recebido, a seu pedido ou por intervenção de instituições que os tratam, as autorizações e vistos necessários que lhes permitam seguir para outro país.	Art. 5º - 1. Em todo caso que um refugiado seja obrigado a deixar o território de uma das Altas Partes Contratantes às quais se aplica a presente Convenção, será concedido a ele um prazo adequado para tomar as providências necessárias. 2. Sem prejuízo das medidas que possam ser tomadas em qualquer território, os refugiados que nele tenham sido autorizados a residir não podem ser submetidos pelas autoridades a medidas de expulsão ou recondicionamento, a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública. 3. (a) As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não reconduzir refugiados ao território alemão, a menos que tenham sido avisados e se recusem, sem justa causa, a tomar as providências necessárias para seguir para outro território ou para aproveitar as providências tomadas para eles com esse objeto. (b) Nesse caso, o documento de viagem pode ser cancelado ou retirado.	Sem correspondência
Medidas provisórias	Art. 9º - Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Membros, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a	Art. 3º - Cada uma das Partes Contratantes compromete-se, a não retirar ou afastar do seu território através da aplicação de medidas policiais, como expulsões ou não admissão na fronteira (<i>refoulement</i>),	Art. 5º - (...) 2. Sem prejuízo das medidas que possam ser tomadas em qualquer território, os refugiados que nele tenham sido autorizados a residir não podem ser submetidos pelas autoridades a medidas de expulsão ou	Sem correspondência

	<p>propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito, no interesse da segurança nacional.</p>	<p>refugiados que tenham sido autorizados a residir lá regularmente, a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública.</p> <p>Em todo o caso, compromete-se a não recusar a entrada de refugiados nas fronteiras dos seus países de origem.</p> <p>Reserva-se o direito de aplicar as medidas internas que considere necessárias aos refugiados que, tendo sido expulsos por razões de segurança nacional ou ordem pública, não podem deixar o seu território por não terem recebido, a seu pedido ou por intervenção de instituições que os tratam, as autorizações e vistos necessários que lhes permitam seguir para outro país. (grifo nosso)</p>	<p>recondicionamento, a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública [...].</p> <p>(grifo nosso)</p>	
Continuidade de residência	<p>Art. 10º - a) No caso de um refugiado que foi deportado no curso da Segunda Guerra Mundial, transportado para o território de um dos Estados Membros e aí resida, a duração dessa permanência forçada será considerada residência regular nesse território.</p> <p>b) No caso de um refugiado que foi deportado do território de um Estado Membros, no curso da Segunda Guerra Mundial, e para ele voltou antes da entrada em vigor desta Convenção para aí estabelecer sua residência, o período que precede e o que segue a essa deportação serão considerados, para todos os fins para os quais é necessária</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência

	uma residência ininterrupta, como constituindo apenas um período ininterrupto.			
Marítimos refugiados	Art. 11 - No caso de refugiados regularmente empregados como membros da equipagem a bordo de um navio que hasteie pavilhão de um Estado Membro, este Estado examinará com benevolência a possibilidade de autorizar os referidos refugiados a se estabelecerem no seu território e entregar-lhes documentos de viagem ou de os admitir a título temporário no seu território, a fim, notadamente, de facilitar a sua fixação em outro país.	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Estatuto pessoal	Art. 12 - a) O estatuto pessoal de um refugiado será regido pela lei do país de seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência. b) Os direitos adquiridos anteriormente pelo refugiado e decorrentes do estatuto pessoal, e notadamente os que resultam do casamento, serão respeitados por um Estado Membro, ressalvado, sendo o caso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, todavia, que o direito em causa deve ser dos que seriam reconhecidos pela legislação do referido Estado, se o interessado não se houvesse tornado refugiado.	Art. 4º - O <i>status</i> de refugiados será regido pela lei do seu país de domicílio ou, na falta dele, a lei do seu país de residência. A validade dos atos das autoridades religiosas a que estão sujeitos os refugiados, nos países que admitir a competência dessas autoridades, deverá ser reconhecida pelos Estados Partes na presente Convenção. Direitos adquiridos em consonância a antiga lei nacional para refugiados, especialmente os direitos inerentes a casamento (sistema matrimonial, capacidade civil das mulheres casadas etc.), devem ser respeitados, sujeito a cumprimento das formalidades prescritas pela lei do seu país de domicílio, ou, na sua falta, pela lei do seu país de residência, se necessário.	Art. 6º - Determinação da lei regente sobre o <i>status</i> pessoal dos refugiados O “status” pessoal dos refugiados que mantiveram a sua nacionalidade original será regido pelas regras aplicáveis concernente ao país que os estrangeiros possuam nacionalidade. Salvo casos contrários previamente previsto em tratados, o <i>status</i> pessoal dos refugiados sem nacionalidade será regido pela lei do seu país de domicílio ou, na sua falta, pela lei do seu país de residência. Art. 7º - Direitos adquiridos devido a nacionalidade Em países onde essas questões são regidas pela lei de nacionalidade das partes, direitos adquiridos ao abrigo da antiga lei nacional dos refugiados - por exemplo, direitos	Sem correspondência

		Art. 5º - Sujeito ao disposto no Artigo 4º, parágrafo 2º, a dissolução de casamentos de refugiados deverá ser regida pela lei do seu país de domicílio ou, na sua falta, pela lei do seu país de residência.	resultantes do casamento, como o regime matrimonial, capacidade civil da mulher casada etc. - serão respeitados, desde que haja o cumprimento das formalidades prescritas pela lei do seu país de domicílio ou, na sua falta, pela legislação do país de residência, se necessário.	
Propriedade móvel e imóvel	Art. 13 - Os Estados Membros concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer maneira um tratamento que não seja desfavorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel.	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Propriedade intelectual e industrial	Art. 14 - Em matéria de proteção da propriedade industrial, notadamente de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial, e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, um refugiado se beneficiará, no país em que tem sua residência habitual, da proteção que é conferida aos nacionais do referido após. No território de qualquer um dos outros Estados Membros, ele se beneficiará da proteção dada no referido território aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual.	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Direitos de associação	Art. 15 - Os Estados Membros concederão aos refugiados que residem regularmente em	Art. 11 - Os refugiados gozam, no território de cada uma das Partes Contratantes, no que	Art. 13 - Os refugiados devem, no que diz respeito à constituição de associações de	Sem correspondência

	seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.	se refere à constituição de associações de socorro e de assistência e à admissão nas referidas associações, o tratamento mais favorável conferido aos nacionais de um país estrangeiro.	socorro e assistência e à admissão nas referidas associações, gozar nos territórios das Altas Partes Contratantes às quais a presente Convenção aplica o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro.	
Direito de sustentar ação em juízo	<p>Art. 16 - a) Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Membros, livre e fácil acesso aos tribunais.</p> <p>b) 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 na isenção da <i>cautio judicatum solvi</i>.</p> <p>c) Nos Estados Membros outros que não o que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2º, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual.</p>	<p>Art. 6º - Os refugiados devem ter, nos territórios das Partes Contratantes, acesso livre e imediato aos Tribunais de Justiça.</p> <p>Nos países em que tenham domicílio ou residência regular, gozam, a este respeito, os mesmos direitos e privilégios dos nacionais; devem, nas mesmas condições que estes últimos, gozar do benefício de assistência jurídica e estão isentos da <i>cautio judicatum solvi</i>.</p>	<p>Art. 8º - Direito de comparecer perante os tribunais como autor ou réu</p> <p>1. Os refugiados terão, nos territórios aos quais se aplica a presente Convenção, acesso livre e imediato aos Tribunais de Justiça.</p> <p>2. Nos países em que tenham domicílio ou residência regular gozam, a este respeito, salvo disposição em contrário da lei, dos mesmos direitos e privilégios que os nacionais. Beneficiam, nas mesmas condições, de assistência jurídica e estão isentos da <i>cautio judicatum solvi</i>.</p>	Sem correspondência
Profissões assalariadas	<p>Art. 17 - a) Os Estados Membros darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro, no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.</p> <p>b) Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros, ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho, não serão aplicáveis aos</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência

	<p>refugiados que já estavam dispensados, na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado-contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições:</p> <p>I) Ter três anos da residência no país.</p> <p>II) Ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge.</p> <p>III) Ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.</p> <p>IV) Os Estados Membros considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados, no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.</p>			
Profissões não assalariadas	<p>Art. 18 - Os Estados Membros darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência

Profissões liberais	<p>Art. 19 - §1. Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.</p> <p>§2. Os Estados Membros farão tudo o que estiver ao seu alcance, conforme as suas leis e constituições, para assegurar a instalação de tais refugiados nos territórios outros que não o território metropolitano, de cujas relações internacionais sejam responsáveis.</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Racionamento	<p>Art. 20 - No caso de existir um sistema de racionamento ao qual esteja submetido o conjunto da população e que regularmente a repartição geral dos produtos que há escassez, os refugiados serão tratados como os nacionais.</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Alojamento	<p>Art. 21 - No que concerne ao alojamento, os Estados Membros darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos, ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência

Educação pública	<p>Art. 22 - §1. Os Estados Membros darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais, no que concerne ao ensino primário.</p> <p>§2. Os Estados Membros 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, atuando 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.</p>	<p>Art. 12 - Os refugiados serão beneficiados em escolas, cursos, faculdades e universidades em cada uma das Partes Contratantes com tratamento tão favorável quanto os demais estrangeiros em geral. Devem beneficiar, em particular, na mesma medida que estes últimos, pela remissão total ou parcial de taxas e encargos, e a concessão de bolsas de estudo.</p>	<p>Art. 14 - Os refugiados gozarão de tratamento tão favorável quanto os demais estrangeiros em geral, nas escolas, cursos, faculdades e universidades de cada uma das Alta Partes Contratantes. Eles se beneficiarão, em particular, na mesma medida que os estrangeiros em geral, pela remissão total ou parcial de taxas e encargos e pela concessão de bolsas de estudo.</p>	Sem correspondência
Assistência pública	<p>Art. 23 - Os Estados Membros darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.</p>	<p>Art. 10° - As Partes Contratantes comprometem-se a aplicar aos refugiados, no que se refere às leis de seguridade social que estejam em vigor ou que venham a ser posteriormente instituídas, devendo o tratamento mais favorável ser concedido ao nacional de um país estrangeiro.</p> <p>Art. 11 - Os refugiados gozam, no território de cada uma das Partes Contratantes, no que se refere à constituição de associações de ajuda mútua e assistência e à admissão nas referidas associações, o tratamento mais favorável conferido aos nacionais de um país estrangeiro.</p>	Sem correspondência	Sem correspondência

<p>Legislação do trabalho e previdência social</p>	<p>Art. 24 - §1. Os Estados Membros darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais, no que concerne aos seguintes pontos.</p> <p>§2. Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas; a remuneração, inclusive adicionais de família quando estes adicionais fazem parte da remuneração, a duração do trabalho, as horas suplementares, as férias pagas, as restrições ao trabalho doméstico, a idade mínima para o emprego, o aprendizado e a formação profissional, o trabalho das mulheres e dos adolescentes e o gozo de vantagens proporcionais pelas convenções coletivas.</p> <p>§3. A previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice e ao falecimento, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto em um sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações:</p> <p>a) Pode haver medidas apropriadas visando à manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição.</p> <p>b) Disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência e concernentes aos benefícios ou frações de</p>	<p>Art. 7º - As restrições decorrentes da aplicação de leis e regulamentos para a proteção do mercado de trabalho nacional não deve ser aplicada em toda sua gravidade aos refugiados domiciliados ou com residência regular no país.</p> <p>Devendo ser automaticamente suspenso em favor dos refugiados domiciliados ou com residência regular no país, sendo aplicado a quem atenda uma das seguintes circunstâncias:</p> <p>a) O refugiado reside há pelo menos três anos no país;</p> <p>b) O refugiado é casado com uma pessoa que possui a nacionalidade do país de residência;</p> <p>c) O refugiado ter um ou mais filhos que possuam a nacionalidade do país de residência;</p> <p>d) O refugiado ser um ex-combatente da Grande Guerra.</p> <p>Art. 8º - Cada uma das Partes Contratantes compromete-se a conceder aos refugiados que venham a ser vítimas de acidentes no trabalho industrial ocorrido em seu território, ou para seus beneficiários, o tratamento mais favorável que se concede aos nacionais de um país estrangeiro.</p> <p>Art. 9º - Refugiados que residam no território de uma das Partes Contratantes:</p>	<p>Art. 9º - 1. As restrições que asseguram a aplicação das leis de proteção do mercado de trabalho nacional não se aplicam em toda a sua gravidade aos refugiados domiciliados ou regularmente residentes no país.</p> <p>2. Ficam automaticamente suspensos a favor dos refugiados domiciliados ou regularmente residentes no país, se uma das seguintes condições for atendida:</p> <p>(a) O refugiado reside há pelo menos três anos no país;</p> <p>(b) O refugiado é casado com uma pessoa que possui a nacionalidade do país de residência;</p> <p>(c) O refugiado ter um ou mais filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.</p> <p>Art. 10º - Cada uma das Altas Partes Contratantes compromete-se a conceder aos refugiados que sofram acidentes industriais em qualquer de seus territórios aos quais se aplica a presente Convenção, ou aos seus beneficiários, o tratamento mais favorável que se concede aos nacionais de um país estrangeiro.</p> <p>Art. 11 - Refugiados que residam no território ao qual se aplica a presente Convenção, que sejam pessoas desempregadas, pessoas que sofrem de doenças físicas ou mentais, pessoas idosas ou enfermas incapazes de se sustentar, crianças cujo meio</p>	<p>“7. A Conferência recomenda aos governos que concedam gratuitamente as diversas entradas, saídas, e os vistos de trânsito para refugiados indigentes, por recomendação da Organização Internacional do Trabalho ou de seus representantes nos diferentes países.</p> <p>“A Conferência expressa o desejo de que, em geral, os Governos considerem favoravelmente as propostas da Organização Internacional do Trabalho no que diz respeito a possíveis reduções nas taxas para estes vistos.</p> <p>“8. A Conferência expressa o desejo de que todos os governos ofereçam consideração favorável a qualquer pedido da Organização Internacional do Trabalho para instalações especiais que facilitem o transporte de refugiados que se direcionam para um país onde foi encontrado emprego para eles.</p>
--	--	--	--	--

	<p>benefícios pagáveis exclusivamente dos fundos públicos, bem como às pensões pagas às pessoas que não preenchem as condições de contribuição exigidas para a concessão de uma pensão normal.</p> <p>§4. Os direitos a um benefício pela morte de um refugiado, em virtude de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional, não serão afetados pelo fato de o beneficiário residir fora do território do Estado Membros.</p> <p>§5. Os Estados Membros estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão.</p> <p>§6. Os Estados Membros examinarão com benevolência a possibilidade de estender, na medida do possível, aos refugiados, o benefício de acordos semelhantes que estão ou estarão em vigor entre esses Estados Membros e Estados não membros.</p>	<p>desempregados, pessoas sofrendo de doenças físicas ou mentais, pessoas idosas ou enfermas incapazes de se sustentar, crianças cujo meio de subsistência não é realizado de forma adequada nem por suas famílias, nem por terceiros, gestantes, mulheres no puerpério ou mães lactantes, devem receber o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, no que diz respeito ao auxílio e a assistência que possam necessitar, incluindo atendimento médico e tratamento hospitalar.</p>	<p>de subsistência não é realizado de forma adequada nem por suas famílias, nem por terceiros, gestantes, mulheres no puerpério ou mães lactantes, devem receber o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, no que diz respeito ao auxílio e a assistência que possam necessitar, incluindo atendimento médico e tratamento hospitalar.</p>	
Assistência Administrativa	Art. 25 - §1. Quando o exercício de um direito por um refugiado normalmente exigir a assistência de autoridades estrangeiras às quais não pode recorrer, os Estados Membros em cujo território reside providenciarão para que essa assistência lhe seja dada, quer pelas	Art. 2º - Cada uma das Partes Contratantes compromete-se em emitir certificados Nansen, com validade não inferior a um ano, aos refugiados que residam legalmente em seu território. O referido texto dos certificados incluirá um formulário de autorização de saída e de retorno. Portadores	Sem correspondência	Sem correspondência

	<p>suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional.</p> <p>§2. As autoridades mencionadas no §1 entregarão ou farão entregar, sob seu controle, aos refugiados, os documentos ou certificados que normalmente seriam entregues a um estrangeiro pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio.</p> <p>§3. Os documentos ou certificados assim entregues substituirão os atos oficiais entregues a estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio, e farão fé até prova em contrário.</p> <p>§4. Ressalvada as exceções que possam ser admitida em favor dos indigentes, os serviços mencionados no presente artigo poderão ser retribuídos; mas estas retribuições serão moderadas e de acordo com o que se cobra dos nacionais por serviços análogos.</p> <p>§5. As disposições deste artigo em nada afetarão os artigos 27 e 28.</p>	<p>de certificados Nansen, que não tenham validade expirada, têm a liberdade de sair do país que emitiu esses documentos e de regressar a ele sem exigir autorização de saída ou visto dos cônsules desse país no seu regresso.</p> <p>Os respectivos cônsules das Partes Contratantes terão poderes para prorrogar esses certificados, por período que não exceda seis meses.</p> <p>O custo dos vistos dos certificados Nansen deve, exceto a emissão gratuita a pessoas indigentes, ser estabelecido de acordo com a menor tarifa aplicada aos vistos de passaporte estrangeiro.</p>		
<p>Liberdade de movimento</p>	<p>Art. 26 - Cada Estado-contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular, livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias.</p>	<p>Art. 6º - Os refugiados devem ter, nos territórios das Partes Contratantes, livre e pronto acesso aos Tribunais de Justiça. Nos países em que tenham domicílio ou residência regular, gozarão, a este respeito, os mesmos direitos e privilégios dos nacionais; devem, nas mesmas condições que estes últimos, gozar do benefício de assistência jurídica e estão isentos da <i>cautio judicatum solvi</i>.</p>	<p>Art. 2º - Sem prejuízo dos poderes da Alta Parte Contratante de regular o direito de permanência e residência, o refugiado terá o direito de circular livremente, de permanecer ou residir no território ao qual aplica-se à presente Convenção, de acordo com as leis e regulamentos internos nela aplicáveis.</p>	<p>Sem correspondência</p>

Papéis de identidade	Art. 27 - Os Estados Membros entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido.	<p>Art. 2º - Cada uma das Partes Contratantes compromete-se em emitir certificados Nansen, com validade não inferior a um ano, aos refugiados que residam legalmente em seu território. O referido texto dos certificados incluirá um formulário de autorização de saída e de retorno. Portadores de certificados Nansen, que não tenham validade expirada, têm a liberdade de sair do país que emitiu esses documentos e de regressar a ele sem exigir autorização de saída ou visto dos cônsules desse país no seu regresso.</p> <p>Os respectivos cônsules das Partes Contratantes terão poderes para prorrogar esses certificados, por período que não exceda seis meses.</p> <p>O custo dos vistos dos certificados Nansen deve, exceto a emissão gratuita a pessoas indigentes, ser estabelecido de acordo com a menor tarifa aplicada aos vistos de passaporte estrangeiro.</p>	Sem correspondência	<p>“9. Além das taxas devidas em cada país de acordo com a legislação nacional para a questão ou de um certificado de identidade para refugiados russos ou armênios, o período de validade do qual deve não, em princípio, exceder a um ano, ou de uma carteira de identidade ou <i>permis de séjour</i>, uma cobrança de cinco francos ouro deve ser feito em benefício do fundo rotativo criado pela Liga das Nações. Esta taxa deve ser cobrar, a critério dos Estados, seja pela emissão de um ou outro desses documentos, seja por ambos deles, a fim de garantir que a taxa seja paga por todos os refugiados russos e armênios, exceto aqueles que não têm meios.</p> <p>“10. A Conferência recomenda que sejam tomadas medidas para evitar o pagamento da taxa acima mais de uma vez por ano por qualquer refugiado.</p>
Documentos de viagem	Art. 28 - §1. Os Estados Membros entregarão aos refugiados que residam regularmente no seu território documentos de viagem destinados a permitir-lhes viajar fora desse território, a menos que a isto se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção se aplicarão a esses documentos. Os Estados Membros poderão entregar tal documento de viagem qualquer	<p>Art. 2º - Cada uma das Partes Contratantes compromete-se em emitir certificados Nansen, com validade não inferior a um ano, aos refugiados que residam legalmente em seu território. O referido texto dos certificados incluirá um formulário de autorização de saída e de retorno. Portadores de certificados Nansen, que não tenham validade expirada, têm a liberdade de sair do país que emitiu esses documentos e de</p>	<p>Art. 3º - Emissão e renovação</p> <p>1. (a) As Altas Partes Contratantes deverão emitir, aos refugiados vindos da Alemanha e em aos que tenham permanência legal em seu território ao qual se aplica a presente Convenção, um documento de viagem na forma de um certificado semelhante ao modelo em anexo (ver anexo), ou algum outro documento que substitua um passaporte.</p>	<p>“5. A Conferência recomenda que o Governo que emite um passaporte nacional para um refúgio retire dele o seu certificado de identidade e devolva-o à autoridade que o emitiu.</p> <p>“6. A Conferência considera que a taxa para um certificado de identidade em cada país deve ser o mesmo que para seus passaportes nacionais.</p>

	<p>outro refugiado que se encontre no seu território; dão atenção especial aos casos de refugiados que se encontre em seu território e que não estejam em condições de obter um documento de viagem do país de sua residência regular.</p> <p>§2. Os documentos de viagem, entregues nos termos de acordos internacionais anteriores, pelas Partes nesses acordos, serão reconhecidos pelos Estados Membros e tratados como se houvessem sido entregues aos refugiados em virtude do presente artigo.</p>	<p>regressar a ele sem exigir autorização de saída ou visto dos cônsules desse país no seu regresso.</p> <p>Os respectivos cônsules das Partes Contratantes terão poderes para prorrogar esses certificados, por período que não exceda seis meses.</p> <p>O custo dos vistos dos certificados Nansen deve, exceto a emissão gratuita a pessoas indigentes, ser estabelecido de acordo com a menor tarifa aplicada aos vistos de passaporte estrangeiro.</p>	<p>(b) Como medida transitória, tais documentos de viagem podem ser emitidos para refugiados que não permaneçam legalmente nesses territórios na data de entrada em vigor da presente Convenção, desde que tais refugiados se apresentem às autoridades dentro do prazo estipulado pelo Governo da Alta Parte Contratante interessada.</p> <p>2. A emissão do documento de viagem está sujeita às seguintes condições:</p> <p>(a) Deve estar em conformidade com as leis e regulamentos que regem a supervisão de estrangeiros em vigor nos territórios da Alta Parte Contratante, a qual a presente Convenção é aplicável;</p> <p>b) Terá como regra geral a validade de um ano a partir da data de emissão;</p> <p>(c) A renovação ou prorrogação do documento de viagem é da competência da autoridade emissora, até o momento em que o titular possa obter a emissão de um novo documento de viagem. Caso um refugiado legalmente fixe residência em outro território ao qual se aplica a Convenção, as autoridades desse território deverão fornecer-lhe um novo documento de viagem;</p> <p>(d) Os cônsules especialmente autorizados para o efeito pelo país que emite o documento de viagem deverão ter poderes para prorrogar a sua validade por um período que, em regra, não pode exceder seis meses;</p>	<p>“7. A Conferência recomenda aos governos que concedam gratuitamente as diversas entradas, saídas, e os vistos de trânsito para refugiados indigentes, por recomendação da Organização Internacional do Trabalho ou de seus representantes nos diferentes países.</p>
--	---	--	--	---

			<p>(e) O documento de viagem deve ser redigido na língua da autoridade emissora, bem como em francês;</p> <p>(f) Crianças menores de 16 anos de idade devem ser registradas no documento de viagem emitido para seus pais ou pais;</p> <p>(g) As taxas cobradas para a emissão de documentos de viagem não devem exceder a escala mais baixa de encargos para passaportes nacionais.</p> <p>Recomenda-se que, no caso de pessoas indigentes, os documentos de viagem sejam emitidos com cobrança de forma inteiramente gratuita.</p>	
Despesas fiscais	<p>Art. 29 - §1. Os Estados Membros não submeterão os refugiados a direitos, taxas, impostos, de qualquer espécie, além ou mais elevados do que os que são ou serão dos seus nacionais em situação análogas.</p> <p>§2. As disposições do parágrafo anterior não se opõem à aplicação aos refugiados das disposições das leis e regulamentos concernentes às taxas relativas à expedição aos estrangeiros de documentos administrativos, inclusive papéis de identidade.</p>	<p>Art. 13 - As Partes Contratantes comprometem-se a não impor aos refugiados residentes em seus territórios a obrigações, encargos ou impostos, taxas, sob qualquer que seja a denominação, diferente ou superiores àquelas que são ou podem ser recolhidos por seus nacionais em situações semelhantes.</p> <p>Nenhuma das disposições anteriores afetará as aplicações do sistema de carimbo Nansen ou as estipulações das leis e regulamentos concernentes aos encargos relativos à emissão de documentos administrativos para estrangeiros e a prorrogação da validade desses documentos.</p> <p>O presente artigo é o único da Convenção que regulamenta as questões fiscais. Estes</p>	<p>Art. 16 - 1. As Altas Partes Contratantes se comprometem a não impor, aos refugiados que residam em seus territórios aos quais se aplica a presente Convenção, a obrigações, encargos ou impostos, sob qualquer denominação de qualquer forma, outras ou superiores às que são ou podem ser cobradas de seus nacionais em circunstâncias.</p> <p>2. Nada nas disposições anteriores afetará a aplicação das estipulações das leis e regulamentos relativos à cobrança de documentos administrativos para estrangeiros, e a extensão da validade de tais documentos.</p> <p>3. O presente artigo é o único da Convenção que rege as matérias fiscais. Esta última matéria não está sujeita a quaisquer outras disposições desta Convenção.</p>	<p>“11. A Conferência insta os vários governos a generalizar o uso do certificado de identidade ou a tomar medidas para garantir que todos os refugiados paguem a taxa todos os anos.</p> <p>“12. A fim de garantir o pagamento da taxa de cinco francos de ouro, os governos obterão, ou os refugiados serão obrigados a obter, um selo no valor deste montante a ser emitido pelo Alto Comissário da Liga das Nações para os Refugiados, que será afixado tanto no certificado de identidade ou na carteira de identidade ou na <i>permis de séjour</i>, e cancelado pela autoridade emissora de qualquer um desses documentos.</p>

		últimos não estão sujeitos a quaisquer outras disposições desta Convenção.		
Transferência de bens	<p>Art. 30 - §1. Cada Estado-contratante permitirá aos refugiados, conforme as leis e regulamentos do seu país, transferir os bens que trouxeram para o seu território, para o território de outro país no qual foram admitidos, a fim de nele se reinstalarem.</p> <p>§2. Cada Estado-contratante considerará com benevolência os pedidos apresentados pelos refugiados que desejarem obter a autorização de transferir todos os outros bens necessários à sua reinstalação em outro país onde foram admitidos, a fim de se reinstalarem.</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Refugiados em situação irregular no país de refúgio	<p>Art. 31 - §1. Os Estados Membros 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.</p> <p>§2. Os Estados Membros 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</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência

	país. À vista desta última admissão, os Estados Membros concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.			
Expulsão	<p>Art. 32 - §1. Os Estados Membros não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território, senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.</p> <p>§2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar recurso e de se fazer representar, para esse fim, perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.</p> <p>§3. Os Estados Membros concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Membros podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna.</p>	<p>Artigo 3º - Cada uma das Partes Contratantes compromete-se, a não retirar ou afastar do seu território através da aplicação de medidas policiais, como expulsões ou não admissão na fronteira (<i>refoulement</i>), refugiados que tenham sido autorizados a residir lá regularmente, a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública.</p> <p>Em todo o caso, compromete-se a não recusar a entrada de refugiados nas fronteiras dos seus países de origem. Reserva-se o direito de aplicar as medidas internas que considere necessárias aos refugiados que, tendo sido expulsos por razões de segurança nacional ou ordem pública, não podem deixar o seu território por não terem recebido, a seu pedido ou por intervenção de instituições que os tratam, as autorizações e vistos necessários que lhes permitam seguir para outro país.</p>	<p>Art. 5º - 1. Em todo caso que um refugiado seja obrigado a deixar o território de uma das Altas Partes Contratantes às quais se aplica a presente Convenção, será concedido a ele um prazo adequado para tomar as providências necessárias.</p> <p>2. Sem prejuízo das medidas que possam ser tomadas em qualquer território, os refugiados que nele tenham sido autorizados a residir não podem ser submetidos pelas autoridades a medidas de expulsão ou recondicionamento, a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública.</p> <p>3. (a) As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não reconduzir refugiados ao território alemão, a menos que tenham sido avisados e se recusem, sem justa causa, a tomar as providências necessárias para seguir para outro território ou para aproveitar as providências tomadas para eles com esse objeto.</p> <p>(b) Nesse caso, o documento de viagem pode ser cancelado ou retirado.</p>	Sem correspondência
Proibição de expulsar ou repelir	Art. 33 - §1. Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja	Artigo 3º - Cada uma das Partes Contratantes compromete-se, a não retirar ou afastar do seu território através da aplicação de medidas policiais, como	Art. 5º - 1. Em todo caso que um refugiado seja obrigado a deixar o território de uma das Altas Partes Contratantes às quais se aplica a presente Convenção, será concedido a ele um	Sem correspondência

	<p>ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.</p> <p>§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.</p>	<p>expulsões ou não admissão na fronteira (<i>refoulement</i>), refugiados que tenham sido autorizados a residir lá regularmente, a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública.</p> <p>Em todo o caso, compromete-se a não recusar a entrada de refugiados nas fronteiras dos seus países de origem.</p> <p>Reserva-se o direito de aplicar as medidas internas que considere necessárias aos refugiados que, tendo sido expulsos por razões de segurança nacional ou ordem pública, não podem deixar o seu território por não terem recebido, a seu pedido ou por intervenção de instituições que os tratam, as autorizações e vistos necessários que lhes permitam seguir para outro país.</p>	<p>prazo adequado para tomar as providências necessárias.</p> <p>2. Sem prejuízo das medidas que possam ser tomadas em qualquer território, os refugiados que nele tenham sido autorizados a residir não podem ser submetidos pelas autoridades a medidas de expulsão ou recondicionamento, a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública.</p> <p>3. (a) As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não reconduzir refugiados ao território alemão, a menos que tenham sido avisados e se recusem, sem justa causa, a tomar as providências necessárias para seguir para outro território ou para aproveitar as providências tomadas para eles com esse objeto.</p> <p>(b) Nesse caso, o documento de viagem pode ser cancelado ou retirado.</p>	
Naturalização	<p>Art. 34 - Os Estados Membros facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.</p>	<p>Art. 2º - Cada uma das Partes Contratantes compromete-se em emitir certificados Nansen, com validade não inferior a um ano, aos refugiados que residam legalmente em seu território. O referido texto dos certificados incluirá um formulário de autorização de saída e de retorno. Portadores de certificados Nansen, que não tenham validade expirada, têm a liberdade de sair do país que emitiu esses documentos e de regressar a ele sem exigir autorização de</p>	<p>Art. 6º - Determinação da lei regente sobre o status pessoal dos refugiados</p> <p>O "status" pessoal dos refugiados que mantiveram a sua nacionalidade original será regido pelas regras aplicáveis concernente ao país que os estrangeiros possuam nacionalidade. Salvo casos contrários previamente previsto em tratados, o status pessoal dos refugiados sem nacionalidade será regido pela lei do seu país de domicílio ou, na sua falta, pela lei do seu país de residência.</p>	Sem correspondência

		<p>saída ou visto dos cônsules desse país no seu regresso.</p> <p>Os respectivos cônsules das Partes Contratantes terão poderes para prorrogar esses certificados, por período que não exceda seis meses.</p> <p>O custo dos vistos dos certificados Nansen deve, exceto a emissão gratuita a pessoas indigentes, ser estabelecido de acordo com a menor tarifa aplicada aos vistos de passaporte estrangeiro.</p>		
Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas	<p>Art. 35 - §1. Os Estados Membros se comprometem a cooperar como Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e, em particular, para facilitar sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção.</p> <p>§2. A fim de permitir ao Alto Comissariado, ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Membros se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e dados estatísticos pedidos relativos:</p> <p>a) Ao estatuto dos refugiados, b) À execução desta Convenção. c) Às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados.</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência

Informações sobre as leis e regulamentos nacionais	Art. 36 - Informações sobre as leis e regulamentos nacionais Os Estados Membros comunicarão aos Secretário Geral das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulguem para assegurar a aplicação desta Convenção.	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Relações com as Convenções anteriores	Art. 37 - Sem prejuízo das disposições do parágrafo 2º do artigo 28, esta Convenção substitui, entre as Partes na Convenção, os acordos de 5 de julho de 1922, de 31 e maio de 1924, de 12 de maio de 1926, de 30 de julho de 1928 e de 30 de julho de 1935, bem como as Convenções de 28 de outubro de 1933, de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e o acordo de 15 de outubro de 1946.	Art. 16 - Os Arranjos e o Acordo de 5 de julho de 1922, 31 de maio de 1924, 12 de maio de 1926 e 30 de junho de 1928, devem, na medida em que tenham sido adotados pelos artigos Contratantes, permanecer em vigor no que diz respeito às suas disposições que sejam compatíveis com a presente Convenção.	Art. 18 - A presente Convenção substitui as Disposições Provisórias do Acordo de 4 de julho de 1936, entre todas as partes da presente Convenção. Não afeta o funcionamento desse Acordo no que diz respeito às partes que não sejam partes da presente Convenção.	“1. A Conferência apela a todos os Estados que ainda não aderiram aos Acordos de 5 de julho de 1922 e 31 de maio de 1924, relativos aos certificados de identidade para refugiados russos e armênios, a ratificar esses Acordos o mais rápido possível.
Solução de litígios	Art. 38 - Qualquer controvérsia entre as Partes nesta Convenção relativa à sua interpretação ou à sua aplicação, que não possa ser resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional de Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Assinatura, ratificação e adesão	Art. 39 - §1. Esta Convenção ficará aberta à assinatura em Genebra em 28 de julho de 1951 e, após esta data, depositada em poder do Secretário Geral das Nações Unidas. Ficará aberta à assinatura no Escritório Europeu das Nações Unidas de 28 de julho a 31 de agosto de 1951, e depois será reaberta à assinatura na Sede da Organização das	Art. 20 – A presente Convenção entrará em vigor trinta dias após o Secretário-Geral da Liga das Nações ter recebido as ratificações e adesões em nome de pelo menos dois membros da Liga das Nações ou de Estados não membros. No que diz respeito a cada membro ou Estado não membro que seja signatário de qualquer instrumento ou ratificação ou	Art. 20 - A presente Convenção será ratificada. Os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Secretário-Geral da Liga das Nações, que notificará o depósito do mesmo a todos os membros da Liga das Nações e aos Estados não-membros a que se refere o artigo 1º, indicando a data em que tal depósito foi efetuado.	“1. A Conferência apela a todos os Estados que ainda não aderiram aos Acordos de 5 de julho de 1922 e 31 de maio de 1924, relativos aos certificados de identidade para refugiados russos e armênios, a ratificar esses Acordos o mais rápido possível.

	<p>Nações Unidas, de 17 de setembro de 1951 a 31 de dezembro de 1952.</p> <p>§2. Esta Convenção ficará aberta à assinatura de todos os Estados-membros da Organização das Nações Unidas, bem como de qualquer outro Estado não-membro convidado para a Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas ou que qualquer Estado ao qual Assembleia Geral haja dirigido convite para assinar. Deverá ser ratificada e os instrumentos de ratificação ficarão depositados em poder do Secretário Geral das Nações Unidas.</p> <p>§3. Os Estados mencionados no § 2 do presente artigo poderão aderir a esta Convenção a partir de 28 de julho de 1951. A adesão será feita pelo depósito de um instrumento de adesão, em poder do Secretário Geral das Nações Unidas.</p>	<p>adesão subsequentemente depositado, a Convenção entrará em vigor em trinta dias após a data de depósito deste instrumento. Deve ser registrado no dia da sua entrada em vigor.</p>		
Cláusula de aplicação territorial	<p>Art. 40 - §1. Qualquer Estado poderá, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, declarar que esta Convenção se estenderá ao conjunto dos territórios que representa no plano internacional, ou a um vários dentre eles. Tal declaração produzirá efeitos no momento da entrada em vigor da Convenção para o referido Estado.</p> <p>§2. A qualquer momento anterior, esta extensão será feita por notificação dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas e produzirá efeitos a partir do nonagésimo dia a</p>	<p>Art. 22 – Qualquer Parte Contratante pode declarar, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, que, ao aceitar a presente Convenção, não pretende assumir nenhuma obrigação em relação a todas ou qualquer uma de suas colônias, protetorados, territórios ultramarinos, ou os territórios colocados sob sua soberania ou territórios para os quais um mandato foi confiado a ele; a presente Convenção deve, neste caso, não ser aplicável aos referidos territórios citados nesta declaração.</p>	<p>Art. 24 – 1. Qualquer Parte Contratante pode declarar, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, que, ao aceitar a presente Convenção, não pretende assumir nenhuma obrigação em relação a todas ou qualquer uma de suas colônias, protetorados, territórios ultramarinos, ou os territórios colocados sob sua soberania ou territórios para os quais um mandato foi confiado a ele; a presente Convenção deve, neste caso, não ser aplicável aos referidos territórios citados nesta declaração.</p>	Sem correspondência

	<p>seguir à data na qual o Secretário Geral da Nações Unidas houver recebido a notificação, ou na data de entrada em vigor da Convenção para o referido Estado, se esta última for posterior.</p> <p>§3. No que concerne aos territórios aos quais esta Convenção não se aplique na data da assinatura, ratificação ou adesão, cada Estado interessado examinará a possibilidade de tomar, logo que possível, todas as medidas necessárias a fim de estender a aplicação desta Convenção aos referidos territórios, ressalvado, sendo necessário por motivos circunstanciais, o consentimento do governo de tais territórios.</p>	<p>Qualquer Parte Contratante pode posteriormente notificar o Secretário-Geral da Liga das Nações que pretende tornar esta Convenção aplicável a todo ou a qualquer um dos territórios que tenha sido objeto da declaração prevista no parágrafo anterior. Neste caso, a Convenção se aplicará a todos os territórios mencionados na notificação trinta dias após o recebimento desta notificação pelo Secretário-Geral da Liga das Nações.</p> <p>Qualquer Parte Contratante pode, a qualquer momento após o término do período de cinco anos previstos no artigo 21, declarar que a presente Convenção deixe de se aplicar a todas ou a qualquer uma de suas colônias, protetorados, territórios ultramarinos, territórios sob sua domínio ou territórios para os quais um mandato foi confiado a ela; a Convenção deve, neste caso, deixar de ser aplicável aos territórios designados nesta declaração seis meses após o recebimento desta declaração pelo Secretário-Geral da Liga das Nações.</p> <p>O Secretário-Geral da Liga das Nações comunicará a todos os membros da Liga das Nações e aos Estados não membros de acordo com os referidos artigos 17 e 19, as declarações e notificações recebidas nos termos deste artigo, juntamente com as datas de seu recebimento.</p>	<p>2. Qualquer Parte Contratante pode posteriormente notificar o Secretário-Geral da Liga das Nações que pretende tornar esta Convenção aplicável a todo ou a qualquer um dos territórios que tenha sido objeto da declaração prevista no parágrafo anterior. Neste caso, a Convenção se aplicará a todos os territórios mencionados na notificação trinta dias após o recebimento desta notificação pelo Secretário-Geral da Liga das Nações.</p> <p>3. Qualquer Parte Contratante pode, a qualquer momento, declarar que a presente Convenção deixe de se aplicar a todas ou a qualquer uma de suas colônias, protetorados, territórios ultramarinos, territórios sob seu domínio ou territórios para os quais um mandato foi confiado a ela; a Convenção deve, neste caso, deixar de ser aplicável aos referidos territórios designados nesta declaração sob as mesmas condições estipuladas no artigo 23 acima.</p> <p>4. O Secretário-Geral da Liga das Nações comunicará a todos os membros da Liga das Nações e aos Estados não membros de acordo com o referido artigo 19, as declarações e notificações recebidas nos termos deste artigo, juntamente com as datas de seu recebimento.</p>	
--	---	--	---	--

<p>Cláusula federal</p>	<p>Art. 41 - No caso de um Estado federal não unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:</p> <p>§1. No que concerne aos artigos desta Convenção, cuja execução dependa da ação legislativa do Poder Legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que as das Partes que não são Estados federais.</p> <p>§2. No que concerne aos artigos desta Convenção, cuja aplicação depende da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias ou cantões constitutivos, que não são, em virtude do sistema constitucional da federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o governo federal levará, o mais cedo possível, e com o seu parecer favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes Estados, províncias ou cantões.</p> <p>§3. Um Estado federal nesta Convenção fornecerá, a pedido de qualquer outro Estado contratante que lhe haja sido transmitido pelo Secretário Geral das Nações Unidas, uma exposição sobre a legislação e as práticas e, vigor na Federação e suas unidades constitutivas, no que concerne a qualquer disposição da Convenção, indicando a medida em que, por uma ação legislativa ou outra, se deu efeito à referida disposição.</p>	<p>Art. 22 – Qualquer Parte Contratante pode declarar, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, que, ao aceitar a presente Convenção, não pretende assumir nenhuma obrigação em relação a todas ou qualquer uma de suas colônias, protetorados, territórios ultramarinos, ou os territórios colocados sob sua soberania ou territórios para os quais um mandato foi confiado a ele; a presente Convenção deve, neste caso, não ser aplicável aos referidos territórios citados nesta declaração.</p> <p>Qualquer Parte Contratante pode posteriormente notificar o Secretário-Geral da Liga das Nações que pretende tornar esta Convenção aplicável a todo ou a qualquer um dos territórios que tenha sido objeto da declaração prevista no parágrafo anterior. Neste caso, a Convenção se aplicará a todos os territórios mencionados na notificação trinta dias após o recebimento desta notificação pelo Secretário-Geral da Liga das Nações.</p> <p>Qualquer Parte Contratante pode, a qualquer momento após o término do período de cinco anos previstos no artigo 21, declarar que a presente Convenção deixe de se aplicar a todas ou a qualquer uma de suas colônias, protetorados, territórios ultramarinos, territórios sob sua soberania ou territórios para os quais um mandato foi confiado a ela; a Convenção deve, neste</p>	<p>Art. 24 – 1. Qualquer Parte Contratante pode declarar, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, que, ao aceitar a presente Convenção, não pretende assumir nenhuma obrigação em relação a todas ou qualquer uma de suas colônias, protetorados, territórios ultramarinos, ou os territórios colocados sob sua soberania ou territórios para os quais um mandato foi confiado a ele; a presente Convenção deve, neste caso, não ser aplicável aos referidos territórios citados nesta declaração.</p> <p>2. Qualquer Parte Contratante pode posteriormente notificar o Secretário-Geral da Liga das Nações que pretende tornar esta Convenção aplicável a todo ou a qualquer um dos territórios que tenha sido objeto da declaração prevista no parágrafo anterior. Neste caso, a Convenção se aplicará a todos os territórios mencionados na notificação trinta dias após o recebimento desta notificação pelo Secretário-Geral da Liga das Nações.</p> <p>3. Qualquer Parte Contratante pode, a qualquer momento, declarar que a presente Convenção deixe de se aplicar a todas ou a qualquer uma de suas colônias, protetorados, territórios ultramarinos, territórios sob seu domínio ou territórios para os quais um mandato foi confiado a ela; a Convenção deve, neste caso, deixar de ser aplicável aos referidos territórios designados nesta</p>	<p>Sem correspondência</p>
-------------------------	---	---	--	----------------------------

		<p>caso, deixar de ser aplicável aos territórios sujeitos a tal declaração seis meses após o recebimento desta declaração pelo Secretário-Geral da Liga das Nações.</p> <p>O Secretário-Geral da Liga das Nações comunicará a todos os membros da Liga das Nações e aos Estados não membros, referidos nos artigos 17 e 19, as declarações e notificações recebidas nos termos deste artigo, juntamente com as datas de seu recebimento.</p>	<p>declaração sob as mesmas condições estipuladas no artigo 23 acima.</p> <p>4. O Secretário-Geral da Liga das Nações comunicará a todos os membros da Liga das Nações e aos Estados não membros de acordo com o referido artigo 19, as declarações e notificações recebidas nos termos deste artigo, juntamente com as datas de seu recebimento.</p>	
Reservas	<p>Art. 42 - §1. No momento da assinatura, da ratificação ou de adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, outros que não os artigos 1º, 3º, 4º, 16 (I), 33, 36 a 46 inclusive.</p> <p>§2. Qualquer Estado Membro que haja formulado uma reserva conforme o §1 deste artigo, poderá retirá-la a qualquer momento por uma comunicação para esse fim, dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.</p>	<p>Art. 23 - As Partes Contratantes podem, no momento da assinatura ou adesão, declarar que sua assinatura ou adesão não se aplicará a certos capítulos, artigos ou parágrafos, exceto o Capítulo XI ("Disposições gerais"), ou podem apresentar reservas.</p> <p>As Partes Contratantes terão o direito de, a qualquer momento, retirar totalmente ou em parte as suas exceções ou reservas, por meio de declaração dirigida ao Secretário-Geral da Liga das Nações. O Secretário-Geral comunicará a referida declaração a todos os Membros da Liga das Nações e aos Estados não membros, referidos nos artigos 17 e 19, especificando a data de recebimento.</p> <p>EM FÉ DO QUE, os Plenipotenciários acima mencionados assinaram a presente Convenção.</p> <p>CONCLUÍDO em Genebra, aos vinte e oito dias do mês de outubro de mil novecentos e trinta e três, em um só exemplar, que será</p>	<p>Art. 25 - 1. As Altas Partes Contratantes deverão, no momento da assinatura, ratificação, adesão ou declaração, nos termos do parágrafo 2 do Artigo 24, indicar se a sua assinatura, ratificação, adesão ou declaração se aplicará a todas as disposições dos Capítulos I, II, III, IV, V e XIII (o último capítulo contém as disposições gerais) ou se aplicará à Convenção na sua totalidade.</p> <p>2. Na falta dessa indicação, a assinatura, ratificação, adesão ou declaração será considerada como se aplicadas à Convenção como um todo fossem.</p> <p>3. Além disso, as Altas Partes Contratantes podem fazer reservas sobre os artigos contidos em capítulos aos quais sua obrigação se estende.</p> <p>4. As Altas Partes Contratantes terão o direito de, a qualquer momento, estender sua obrigação de cobrir outros capítulos da Convenção, ou retirar todas ou parte de suas</p>	Sem correspondência

		<p>mantida nos arquivos do Secretariado da Liga das Nações, e da qual uma cópia autenticada será dada a todos os Membros da Liga e para os Estados não membros, referidos no artigo 17.</p>	<p>exceções ou reservas, por meio de declaração dirigida ao Secretário-Geral da Liga das Nações. O Secretário-Geral comunicará tal declaração a todos os Membros da Liga das Nações e ao Estados não membros referidos no artigo 19.º, com indicação da data de recepção.</p> <p>EM FÉ DO QUE, os Plenipotenciários acima mencionados assinaram a presente Convenção.</p> <p>CONCLUÍDO em Genebra, aos dez dias do mês de fevereiro de mil novecentos e trinta e oito, em uma única cópia, que ficará depositada nos arquivos na Secretaria da Liga das Nações e as cópias autenticadas das quais serão transmitidas a todos os membros da Liga e aos Estados não-membros previstos no artigo 19.</p>	
Entrada em vigor	<p>Art. 43 - §1. Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão.</p> <p>§2. Para cada um dos Estados que ratificarem a Convenção ou a ela aderirem depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão, ela entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito, por esse Estado, do seu instrumento de ratificação ou de adesão.</p>	<p>Art. 17 – A presente Convenção, que terá a data de hoje, poderá ser assinada até 15 de abril 1934, em nome de qualquer membro da Liga das Nações ou de qualquer Estado não membro ao qual o Conselho da Liga das Nações tenha comunicado uma cópia da presente Convenção para esse fim.</p>	<p>Art. 19 - A presente Convenção, que terá a data de hoje, poderá ser assinada em ou antes de 9 de agosto de 1938, em nome de qualquer membro da Liga das Nações ou de qualquer Estado não-membro convidado para a Conferência, ou ao qual o Conselho da Liga das Nações deve ter comunicado uma cópia da Convenção para este propósito.</p>	
Denúncia	<p>Art. 44 - §1. Qualquer Estado Membro poderá denunciar a Convenção a qualquer</p>	<p>Art. 21 – A presente Convenção pode ser denunciada após o término de um período de cinco anos a partir da data de entrada em</p>	<p>Art. 23 - 1. A presente Convenção pode ser denunciada a qualquer momento, mas tal</p>	Sem correspondência

	<p>momento, por notificação dirigida o Secretário Geral das Nações Unidas.</p> <p>§2. A denúncia entrará em vigor, para o Estado interessado, um ano depois da data na qual houver sido recebida pelo Secretário Geral das Nações Unidas.</p> <p>§3. Qualquer Estado que houver feito uma declaração ou notificação conforme o artigo 40, poderá notificar ulteriormente ao Secretário Geral das Nações Unidas, que a Convenção cessará de se aplicar a todo o território designado na notificação. A Convenção cessará, então, de se aplicar ao território em questão, um ano depois da data na qual o Secretário Geral houver recebido essa notificação.</p>	<p>vigor. A denúncia da Convenção será efetuada por notificação escrita e dirigida ao Secretário-Geral da Liga das Nações, que informará todos os Membros da Liga e os Estados não membros, referidos nos artigos 17 e 19, de cada notificação e acerca da data da sua recepção.</p> <p>A denúncia terá efeito um ano após o recebimento da notificação.</p>	<p>denúncia não terá efeito até um ano após a notificação.</p> <p>2. A denúncia da Convenção será efetuada por meio de notificação escrita e dirigida ao Secretário-Geral da Liga das Nações, que informará todos os Membros da Liga das Nações, bem como aos Estados não-membros referidos no artigo 19, de cada notificação, da data de recebimento da mesma e da data de início dos efeitos da denúncia.</p>	
Revisão	<p>Art. 45 - §1. Qualquer Estado Membro poderá, a qualquer tempo, por uma notificação dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas, pedir a revisão desta Convenção.</p> <p>§2. A Assembléia Geral das Nações Unidas recomendará as medidas a serem tomadas, se for o caso, a propósito de tal pedido.</p>	Sem correspondência	Sem correspondência	Sem correspondência
Notificações pelo Secretário Geral das Nações Unidas	<p>Art. 46 - O Secretário Geral das Nações Unidas notificará a todos os Estados membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no artigo 39:</p> <p>§1. As declarações e as notificações mencionadas na §2 do artigo 1º.</p> <p>§2. As assinaturas, ratificações e adesões, mencionadas no artigo 39.</p>	<p>Art. 23 - As Partes Contratantes podem, no momento da assinatura ou adesão, declarar que sua assinatura ou adesão não se aplicará a certos capítulos, artigos ou parágrafos, exceto o Capítulo XI ("Disposições gerais"), ou podem apresentar reservas.</p> <p>As Partes Contratantes terão o direito de, a qualquer momento, retirar totalmente ou em</p>	<p>Art. 25 - 1. As Altas Partes Contratantes deverão, no momento da assinatura, ratificação, adesão ou declaração, nos termos do parágrafo 2 do Artigo 24, indicar se a sua assinatura, ratificação, adesão ou declaração se aplicará a todas as disposições dos Capítulos I, II, III, IV, V e XIII (o último</p>	Sem correspondência

	<p>§3. As declarações e as notificações, mencionadas no artigo 40.</p> <p>§4. As reservas formuladas ou retiradas, mencionadas no artigo 42.</p> <p>§5. A data na qual esta Convenção entrar em vigor, de acordo com artigo 43.</p> <p>§6. As denúncias e as notificações, mencionadas no artigo 44.</p> <p>§7. Os pedidos de revisão, mencionados no artigo 45.</p> <p>Em fé do que, os abaixo-assinados, devidamente autorizados, assinaram, em nome de seus respectivos Governos, a presente Convenção. Feita em Genebra, aos 28 de julho de mil novecentos e cinquenta e um, em um único exemplar, cujos textos em inglês e francês fazem igualmente fé, e que será depositada nos arquivos da Organização das Nações Unidas e cujas cópias autênticas serão remetidas a todos os Estados Membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no artigo 39.</p>	<p>parte as suas exceções ou reservas, por meio de declaração dirigida ao Secretário-Geral da Liga das Nações. O Secretário-Geral comunicará a referida declaração a todos os Membros da Liga das Nações e aos Estados não membros aludidos nos artigos 17 e 19, especificando a data de recebimento.</p> <p>EM FÉ DO QUE, os Plenipotenciários acima mencionados assinaram a presente Convenção.</p> <p>CONCLUÍDO em Genebra, aos vinte e oito dias do mês de outubro de mil novecentos e trinta e três, em uma única cópia, que será mantida nos arquivos na Secretaria da Liga das Nações, e da qual uma cópia autenticada será dada a todos os Membros da Liga e para os Estados não membros previstos no artigo 17.</p>	<p>capítulo contém as disposições gerais) ou se aplicará à Convenção na sua totalidade.</p> <p>2. Na falta dessa indicação, a assinatura, ratificação, adesão ou declaração será considerada como se aplicadas à Convenção como um todo fossem.</p> <p>3. Além disso, as Altas Partes Contratantes podem fazer reservas sobre os artigos contidos em capítulos aos quais sua obrigação se estende.</p> <p>4. As Altas Partes Contratantes terão o direito de, a qualquer momento, estender sua obrigação de cobrir outros capítulos da Convenção, ou retirar todas ou parte de suas exceções ou reservas, por meio de declaração dirigida ao Secretário-Geral da Liga das Nações. O Secretário-Geral comunicará tal declaração a todos os Membros da Liga das Nações e ao Estados não membros referidos no artigo 19.º, com indicação da data de recepção.</p> <p>EM FÉ DO QUE, os Plenipotenciários acima mencionados assinaram a presente Convenção.</p> <p>CONCLUÍDO em Genebra, aos dez dias do mês de fevereiro de mil novecentos e trinta e oito, em uma única cópia, que ficará depositada nos arquivos na Secretaria da Liga das Nações e as cópias autenticadas das quais serão transmitidas a todos os membros da Liga e aos Estados não-membros previstos no artigo 19.</p>	
--	---	--	--	--

